

目 录

中山市人民政府关于中山市“十三五”规划纲要实施中期评估  
及部分指标和重大项目调整（草案）的报告.....04

中山市人大财经委员会关于中山市“十三五”规划纲要实  
施中期评估及部分指标和重大建设项目调整草案的报  
告的审查结果报告.....30

中山市人大常委会综合调研组关于对我市“十三五”规  
划纲要实施中期评估情况的调研报告.....33

中山市人民代表大会常务委员会关于批准中山市“十三  
五”规划纲要部分指标和重大建设项目调整方案的决  
议.....38

中山市第十五届人大常委会第十六次会议对中山市“十  
三五”规划纲要实施中期评估及部分指标和重大建设  
项目调整方案报告的审议意见.....38

中山市人民政府关于中山市国有资产管理情况的报告.....40

中山市第十五届人大常委会第十六次会议对市政府关于  
中山市国有资产管理情况报告的审议意见.....49

中山市人民政府关于优化交通管理整治交通拥堵情况的报告.....50

中山市人大常委会内司工委关于优化交通管理整治交通  
拥堵工作情况的调研报告.....55

中山市第十五届人大常委会第十六次会议对市人民政府  
关于优化交通管理整治交通拥堵工作情况报告的审议  
意见.....60

中山市人民政府关于提请审议《中山市城市市容和环境卫生  
条例（草案）》的议案.....61

**中  
山  
市  
人  
民  
代  
表  
大  
会  
常  
务  
委  
员  
会  
公  
报**

2018 年  
第六号  
(总号: 73)  
12 月 31 日出版

主办单位: 中山市人大常委会办公室  
地 址: 兴中道 1 号  
邮政编码: 528403  
网 址: <http://www.zsrd.gov.cn>

中山市人民政府关于《中山市城市市容和环境卫生管理条例（草案）》的起草说明.....	61
中山市人大环境与资源保护委员会关于市人民政府提请审议《中山市城市市容和环境卫生条例（草案）》的审议意见的报告.....	68
中山市人民政府关于提请审议《中山市未成年人托管服务条例（草案）》的议案.....	70
中山市人民政府关于《中山市未成年人托管服务条例（草案）》的起草说明.....	70
中山市人大教科文卫华侨委员会关于市人民政府提请审议《中山市未成年人托管服务条例（草案）》的审议意见的报告.....	74
中山市人民政府关于提请对推进公办中小学建设优化教育资源配置议案结案的报告.....	76
中山市人大教科文卫华侨委员会关于推进公办中小学建设优化教育资源配置议案结案报告的审查意见的报告.....	80
中山市人民代表大会常务委员会关于批准市人民政府提请对推进公办中小学校建设优化教育资源配置议案结案报告的决议.....	82
中山市人民政府关于市十五届人大四次会议及闭会期间代表建议批评和意见办理情况的报告.....	83
中山市委政法委关于市十五届人大四次会代表建议办理情况的报告.....	87
中山市人大常委会选联工委关于市十五届人大四次会议及闭会期间代表建议批评和意见办理情况的初审报告.....	89
中山市政府对中山市第十五届人大常委会第十次会议关于我市 2017 年度环境状况和环境保护目标完成情况报告审议意见研处情况的报告.....	91

中山市人大常委会环资工委对市政府关于我市 2017 年度环境状况 and 环境保护目标完成情况报告审议意见研处情况的评估意见.....	96
中山市政府对中山市第十五届人大常委会第十次会议关于我市市容和环境卫生管理情况报告审议意见研处情况的报告.....	97
中山市人大常委会环资工委对市政府关于我市市容和环境卫生管理情况报告审议意见研处情况的评估意见.....	102
中山市政府对中山市第十五届人大常委会第十次会议关于档案管理工作情况报告审议意见研处情况的报告.....	103
中山市人大常委会教科文卫外侨工委对市政府关于档案管理工作情况报告审议意见研处情况的评估意见.....	109
中山市政府关于市人大常委会检查《中华人民共和国森林法》及《中华人民共和国森林法实施条例》实施情况报告审议意见研处情况报告.....	110
中山市人大常委会农村农业工委对市政府关于市人大常委会检查《中华人民共和国森林法》及《中华人民共和国森林法实施条例》实施情况报告审议意见研处情况的评估意见.....	115

# 中山市人民政府关于中山市“十三五”规划纲要 实施中期评估及部分指标和重大建设项目 调整草案的报告

——2018年12月28日在中山市第十五届人民代表大会常务委员会第十六次会议上

中山市发展和改革局局长 梁卫华

主任，各位副主任，秘书长，各位委员：

《中山市国民经济和社会发展第十三个五年规划纲要》是我市在经济发展新常态下的第一个五年规划，是我市在决胜全面建成小康社会关键时期发布实施的纲领性文件。为全面把握规划实施进展，客观评价实施成效，深入剖析存在的问题和困难，并对标党的十九大确定的新目标新部署新要求，进一步明晰“十三五”中后期发展思路和实施举措，推动完成规划确定的目标任务，奋力建设珠江东西两岸融合发展支撑点、沿海经济带枢纽城市和粤港澳大湾区重要一极，为全省落实建设“两个重要窗口”总目标和“四个走在全国前列”总任务贡献中山力量，按照《中华人民共和国各级人民代表大会常务委员会监督法》要求和国家、省的部署，受市政府委托，现将我市“十三五”规划纲要中期评估有关情况报告如下。

## 一、主要指标完成情况良好

“十三五”以来，按照党中央、国务院的部署，在省委省政府的正确领导下，我市适应把握引领经济发展新常态，坚持稳中求进工作总基调，贯

彻新发展理念，落实高质量发展要求，以推进供给侧结构性改革为主线，统筹做好稳增长、促改革、调结构、惠民生、防风险各项工作，实现了经济社会持续健康发展。“十三五”前半期，全市经济运行总体平稳、稳中有进，经济结构持续优化，质量效益稳步提升，民生福祉不断改善，生态文明建设深入推进。规划提出的创新发展、协调发展、绿色发展、开放发展、共享发展五大类49项指标<sup>1</sup>，除5项指标暂时未有数据外，17项指标提前达到规划期末目标，分别为高新技术企业数量、每万人发明专利拥有量、城乡居民收入比、万元GDP用水量、化学需氧量、氮氧化物排放控制、城镇生活污水集中处理率、城镇生活垃圾无害化处理率、森林覆盖率、森林蓄积量、人均公园绿地面积、平均预期寿命、基本公共服务占财政一般预算支出的比重、城镇职工基本养老保险参保率、城乡居民基本养老保险参保率、城乡基本医疗保险参保率、每万人全科医生数

<sup>1</sup> 规划提出43项指标，因其中有4项指标含了10个分项指标，实际指标数为49项。

等；20项指标达到均衡进度或规划要求；7项指标未达到均衡进度或规划要求，分别为地区生产总值、人均地区生产总值、单位建设用地二三产业增加值、工业全员劳动生产率、研究与开发经费支出占GDP比重、文化及相关产业增加值占GDP比重、常住人口。

（一）质量效益稳步提升，创新驱动发展深入推进。

地区生产总值两年年均增长7.06%，2017年达3450.32亿元；今年上半年为1862.26亿元，增长6%；人均地区生产总值两年年均增长6.34%，2017年达10.63万元。物价基本保持稳定，居民消费价格指数两年均控制在2%的规划目标范围内。产业结构进一步优化升级，2017年先进制造业增加值占制造业增加值比重达47.6%，服务业增加值占GDP比重达47.8%，两年分别提高7.1、4.3个百分点；单位建设用地第二、第三产业增加值两年年均增长5.77%，2017年为4.85亿元/平方公里。创新驱动发展战略深入推进，高新技术企业数量两年翻两番，2017年达1715家；每万人发明专利拥有量两年年均增长36.98%，2017年达17.13件，是全国平均水平的1.7倍；两年累计新增引进人才10.6万人。

（二）新型城镇化扎实推进，城乡发展更加协调。

户籍人口城镇化率两年提高8个百分点，2017年达到46%。城乡居民收入比两年半下降0.08个百分点，2018年上半年降至1.45，继续保持全省最低。

（三）生态环境质量持续改善，绿色发展再

创佳绩。

资源节约集约利用扎实有效，2017年耕地保有量为4.85万公顷，高于国家下达的目标底线；万元GDP用水量、单位生产总值能源消耗两年累计分别降低20.75、7.62个百分点。空气质量优良天数位居全国大中城市前列，细颗粒物（PM<sub>2.5</sub>）2017年平均浓度为31微克/立方米，二氧化硫排放量、化学需氧量、氨氮、氮氧化物两年累计分别减少5.56%、9.76%、11.06%、9.55%。城镇生活污水集中处理率为96.45%，两年累计提高2.95个百分点；城镇生活垃圾无害化处理率达到100%。新一轮绿化行动持续推进，获得“国家森林城市”称号，2017年森林蓄积量、森林覆盖率分别达295万立方米、23.08%，两年累计分别增加55万立方米、3.62个百分点。

（四）对外贸易总体平稳，开放发展稳步推进。

出口受外贸稳增长政策、中美贸易摩擦等因素影响大，2016年、2017年及今年上半年出口总额分别为1763.5、2055.6亿元和849.6亿元，增速分别为1.4%、16.6%、-21.3%。进口保持增长，2016年、2017年及今年上半年进口总额分别为474.3、525.9亿元和265.6亿元，增速分别为0.6%、10.9%、5.1%。外贸结构进一步优化，2017年一般贸易占出口比重为56.6%，两年累计提高5.1个百分点。利用外资稳步扩大，2016年、2017年及今年上半年实际利用外资额分别达4.74、5.09、4.09亿美元，累计达13.92亿美元。

（五）民生福祉持续改善，共享发展成效明

显。

2017年,全市常住人口为326万人,两年累计增加5万人;人口自然增长率为13.36%,两年累计提高6.22个百分点;平均预期寿命提高到79.82岁;城乡居民人均可支配收入达到43554元,两年年均增长10.44%,高于GDP增速;基本公共服务占财政一般预算支出的比重达53.76%,两年累计提高14.75个百分点。就业形势保持稳定,两年半来城镇新增就业人数累计达14.34万人,城镇调查失业率保持在2.3%左右,控制在5%的规划目标范围内。医疗卫生水平不断提高,2017年每千人口拥有执业(助理)医师数提高到2.49人,两年累计增加0.38人;每万人全科医生数大幅增加到2.05人,两年累计增加1.52人;每千人口医疗机构床位数提高到5.1个,两年累计增加0.95个。社会保障覆盖面持续扩大,2017年城镇职工基本养老保险参保率、城乡居民基本养老保险参保率、城乡基本医疗保险参保率分别提高到97.63%、98%、98%,均提前达到规划目标。

## 二、主要任务进展顺利

“十三五”以来,全市以习近平总书记系列重要讲话精神 and 治国理政新理念新思想新战略为引领,围绕“人民生活水平和质量普遍提高、基本建立市场化法治化国际化制度体系、基本建立以创新驱动为引领的发展新模式、基本建立具有全球竞争力的现代产业体系、基本形成完善的综合交通体系、基本形成绿色低碳发展新格局”发展目标,扎实推进供给侧结构性改革,深入实施创新驱动发展战略,加快构建开放型经济体制,

强化生态文明建设,全面深化改革,努力改善民生,各项主要任务进展情况良好。

### (一) 国家创新型城市建设加快推进。

开放型区域创新体系建设进展顺利。构建支持创新驱动发展的一揽子政策措施,珠三角国家自主创新示范区和国家科技产业创新中心建设加快推进,高起点规划翠亨科学城,形成火炬开发区、翠亨新区、三角迪茵湖和坦洲裕洲岛“两区一湖一岛”区域创新平台格局,火炬开发区获批国家知识产权试点园区,成功入选第二批国家级双创区域示范基地,翠亨新区获批省级双创区域示范基地。与国内高端科研院所合作加强,与复旦大学共建复旦—中山联合创新中心,与中国科学院大学共建国科大创新中心(中山),与中科院上海药物所共建药物创新研究院华南分院,哈工大机器人“人工智能创新中心”挂牌成立。紧密对接港澳和国际高端创新资源,与香港科技大学共建联合创新中心,推动港大与广药大在中山合作开展生物医药研发,引进美国加州大学伯克利分校 SkyDeck 加速器、以色列魏茨曼研究所、日本早稻田大学人机协作机器人创新团队等一批国际创新资源。

企业创新主体地位进一步凸显。实施高新技术企业“树标提质”行动,建立高新技术企业培育后备库,高新技术企业增加到2017年的1715家;实现全市187家主营业务收入5亿元以上工业企业研发机构全覆盖,规上工业企业设立研发机构比例达41.6%,两年提高26.36%。实施新型研发机构倍增计划,市级以上新型研发机构增至57家,省级新型研发机构增至11家;科技企

业孵化器和众创空间增至 59 家，省级以上 28 家，中山工业技术研究院成功创建国家级科技企业孵化器。创新专项资金扶持力度加大，2017 年地方财政科技投入 29.1 亿元，市级科技财政专项资金增至 5.13 亿元，涵盖 13 个科技创新专项，科技创新券发放额度达 8004 万元。科技金融服务能力增强，全市备案创业投资管理机构 12 家，管理资本规模约 7.78 亿元，“银行+保险+风险补偿基金+评估机构”专利质押融资风险共担的“中山模式”获全国推广。

科技创新能力建设明显增强。创新平台建设成效显著，2017 年全市省级以上创新平台 387 家（其中国家级 7 家），市级工程中心 678 家、市级企业技术中心 293 家。产业技术联盟加快发展，2017 年省级产业技术创新联盟、市级协同创新中心分别增至 12 家、17 家。深入实施先进装备制造、新能源、健康医药等 9 项重大科技创新专项，突破一批产业关键技术，促进产业技术的集成创新与应用，康方生物 4 个单抗 1 类新药项目入选国家十三五“重大新药创制”科技重大专项课题。军民融合创新开创新局面，与中航工业集团等多家军工企业合作推进军民融合创新。高层次人才和高技能人才培育引进成效显著，出台“人才新政 18 条”，截至今年上半年，享受国务院政府津贴专家 41 人，入选国家“千人计划”19 人、“万人计划”4 人，省市创新创业科研团队增至 41 个（其中省级 5 个），建成博士后工作站 43 个、海外人才工作站 3 个、院士工作站 10 个、大师工作室 29 个；全市技能人才总量约 40.33 万人，高技能人才达 10.46 万人，建成

技能大师工作室 13 个。

## （二）区域协调发展格局初步形成。

区域协同发展迈上新台阶。全力落实国家、省推进粤港澳大湾区建设部署，成立市推进粤港澳大湾区建设领导小组，建立健全工作机制。积极融入全省“一核、一带、一区”区域发展格局，出台了《关于奋力建设珠江东西两岸融合发展支撑点、沿海经济带枢纽城市和粤港澳大湾区重要一极的行动方案（2018-2020 年）》。大力推进区域交流合作，携手香港、澳门、广州、深圳等创新合作模式，探索构建协同发展体制机制，高标准规划建设翠亨科学城等重大合作平台。推进中山与广州、翠亨新区与南沙新区签订全面战略合作协议。加快翠亨新区粤澳全面合作示范区建设，引进澳门科技大学机器人、澳门中山青年商会创业孵化、澳门青年创业中心成果转化等一批项目。成功举办 2017 粤港澳合作论坛，落实粤港、粤澳合作框架协议工作考核位列珠三角第二。

城市工作水平加快提升。加强城市发展统筹，出台《关于实施组团式发展战略的意见》，“一中心、四组团”发展模式有序展开，强化发展规划、产业平台、重大基础设施、公共服务配套、城市环境提升等五方面统筹，探索建立适应组团发展的体制机制，《中山市域组团发展规划》已形成阶段成果，各组团专项规划均已启动编制。完善城市空间开发调控，编制《中山市“三规合一”规划研究》，“三规合一”信息联动平台上线运行。强化土地节约集约利用，出台《关于促进土地节约集约利用的实施意见》、《关于促进低

效工业用地盘活利用的实施意见》等政策文件，处置盘活闲置土地面积 3.15 万亩。大力推动“三旧”改造，印发《中山市“三旧”改造实施办法（试行）》及旧城镇、旧村庄、旧厂房全面改造三个实施细则等新政策，以更具激励性政策调动各方积极性，实施改造项目共投入资金 196.27 亿元，完成“三旧”改造项目 147 个、土地面积 4779 亩，新增实施“三旧”改造项目 247 个、土地面积 7420.47 亩。

新型城镇化扎实推进。小榄镇被列为省新型城镇化镇综合试点、市公园体系项目被列为省新型城镇化专项试点项目，小榄镇、坦洲镇、古镇镇、三乡镇进入全国综合实力千强镇前 100 名，分列 21、49、71 和 87 位。特色小镇建设加快，古镇灯饰特色小镇、大涌中国红木文化旅游小镇、东升棒球小镇被评为国家级特色小镇，古镇灯饰特色小镇、大涌中国红木文化旅游小镇、小榄菊城智谷小镇入选省级第一批特色小镇。农业转移人口市民化有序推进，出台《关于进一步推进户籍制度改革的实施意见》，因地制宜调整户口准入迁移政策，建立城乡统一的户口登记制度，深化居住证积分管理制度。加强农业转移人口的住房保障和社会保障，建立农业转移人口市民化转移支付政策，推动镇区将农业转移人口纳入基本公共服务保障范围。2016-2018 年分别安排积分入学指标 23270 个、24670 个、23805 个，保障随迁子女入读义务教育阶段公办学校。2017 年市镇两级购买民办学位 18817 个，促进全市“两为主”比例达 47.1%。

“三农”发展成效显著。农业供给侧结构性改

革深入推进，2017 年农村常住居民人均纯收入 30012 元，两年累计增长 23%。划定 4.26 万亩粮食生产功能区，推进 6.7 万亩高标准基本农田项目建设；完成全市耕作区主干农路“硬底化”二期工程，建设农路硬底化 250 条、117.12 公里。农产品质量安全保障有效巩固，组建农业行政执法支队，建立市级农产品质量安全检查对象名录库，实现农产品质量安全监管监测全覆盖。出台种粮大户补贴政策，创建“中山市花木产业研发中心”，在全省率先推动休闲农业发展，创建省级休闲农业与乡村旅游示范镇 3 个、示范点 16 个以及省级 AA 级农业公园 2 个，国家 AAA 级休闲农业景区 1 个，国家级美丽乡村 1 个。新型农业经营主体加快发展，市级示范性家庭农场增至 97 家，农民专业合作社增至 153 家，市级以上农业龙头企业增至 51 家。农村宜居水平显著提升，秀美村庄建设工程深入开展，实施《中山市农村人居环境综合整治三年行动计划（2016-2018）》，2016 年底秀美村庄实现村（居）全覆盖，2017 年启动生态美丽宜居乡村建设。农村综合改革持续深化，集体产权制度改革稳步推进，土地承包经营权确权扎实开展，目前全市发放土地承包经营权证书 177029 户，颁证率 95.15%，确权成果完成市级验收，汇交数据通过农业农村部初检，档案资料实行数字化归档。

基础设施现代化水平进一步提升。交通基础设施建设全面推进，“四纵五横”高速公路和“三环十二射”干线公路网加快构建，深中通道全面开工，中开高速、东部外环高速、西部外环高速开工建设，广中江高速三期、香海高速加快推进，



高速公路建设项目新增总里程 217.9 公里，全市公路通车里程达 2665 公里，公路网密度达 148 公里/百平方公里；中山港“一港五区”布局初步形成，中山港升级为一类口岸，中山港区、神湾港区对外国籍艇舶开放，黄圃港区开港运营，中山港新客运码头开工建设，中山至深圳机场水上客运航线正式通航，神湾港区已开通国内首个粤港澳游艇自由行；南沙港铁路中山段动工建设，广珠城际中山站开通直达北京、上海、成都、郑州、桂林、贵阳、南宁、昆明、怀化等大中城市的直达高铁服务，小榄站开通往湛江、茂名、阳江等粤西地区的高铁服务。现代能源体系加快建设，6 座电厂其中 2 个在建热电联产项目总装机容量 521.8 万千瓦，已建成三个 500 千伏变电站（香山、桂山、文山）为核心、六个功能片区形成 220 千伏双回链式环网结构的“三核六环”现代化电网，全市范围建设 126 公里高压输气管线、3 座门站及 5 座高中压调压站具备超 20 亿立方米/年的管道供气能力；全市建成天然气加气站 9 座，集中式充电站 6 座（站内含充电桩 363 个）、分散式充电桩 2067 个；风电装备、太阳能、生物质能等可再生能源加快发展，全市建成 3 座垃圾发电厂、累计装机容量 7.2 万千瓦，备案分布式光伏发电项目 931 项、备案装机容量 49.3 兆瓦，两年增长 2.4 倍、2.1 倍。现代水利支撑保障体系基本建立，投入 16 亿元完善水利防洪减灾工程、水资源保障工程、水生态环境保护工程、农村水利保障体系和提升水利行业治理能力，建设鸦雀尾水利枢纽工程、穗西泵站工程，南部抗咸保安、翠亨新区起步区干堤防洪等项目开工建

设。信息基础实施水平明显提升，“互联网+”、大数据发展行动计划深入实施，新型智慧城市总体规划和顶层设计框架抓紧编制，2017 年全市光纤入户 153.5 万户，家庭宽带普及率（133.7%）、3G/4G 基站占比（76.8%）两项指标排名全省第一，移动宽带普及率 190.5%排名全省前列。

### （三）生态文明示范市建设扎实推进。

生态文明制度体系不断完善。出台我市生态文明建设实施方案和生态文明体制改革实施方案，自然资源产权制度和领导干部自然资源资产离任审计制度加快建立，资源总量管理和全面节约制度、领导干部自然资源资产离任审计制度全面实施。在全省率先建立“统筹型”生态补偿机制、率先开展镇（街）级领导干部自然资源资产离任审计，有关工作由国家审计署作为全国典型经验介绍。完善基本农田、生态公益林、镇区横向生态补偿政策，新增饮用水源保护区生态补偿。加强生态空间管控，完成生态保护红线划定方案。健全生态文明考核体系，加大对各镇区实绩考核定量指标中生态文明建设的权重，落实《中山市党政领导干部生态环境损害责任追究实施细则》，各级党委、政府把森林资源保护建设列入领导班子和领导干部的年度考核内容。

污染防治攻坚战成效明显。生态环境治理体系建立健全，污染防治区域联动机制全面建立，在省环保责任考核中连续十年获评“优秀”等级。积极推动环境监管体系建设，启动“中山市大气环境网格化监管系统”建设，对主要污染传输通道、重点工业园区、中心城区等重点区域实施布

点,对全市共 1041 条河涌实施全覆盖监测,准确掌握内河涌水质;建立健全举报激励机制,引导群众共同参与环境治理,环境举报热线并入 12345 政务投诉热线,24 小时接听群众环境信访举报。全面深化大气污染综合防治,持续推进工业大气污染防治、工业挥发性有机物治理、移动污染源污染防治、扬尘污染控制,2018 年上半年空气质量优良天数比例为 89.0%,空气质量排名多次进入全国前十。着力解决突出水环境问题,建立市、镇、村三级河长体系,出台《中山市水环境保护条例》,深入推进全市黑臭(未达标)水体综合整治、重点流域水体整治、饮用水源保护执法检查和安全隐患排查整治,2018 年上半年地表水达到或好于 III 类水体比例为 83.3%。加强土壤污染防治与风险管控,制定《中山市土壤污染防治工作方案》,全面开展土壤环境质量调查,启动土壤污染治理与修复及试点示范工作,加强土壤环境监管能力建设。

生态建设精益求精。开展三年城乡绿化美化行动,成功创建“国家森林城市”,新造林面积 3.7 万亩,种植各类树种超 20 万棵,打造一批成林、成带、成片、成规模的绿化景观新亮点,全方位提升城乡景观。着力营造更多更好绿色空间,推进新型城镇化“2511”公园体系试点项目,重点建设岐江河滨水景观带工程、沿线打造精品城市公园,建成龙舟文化主题公园等 4 个岐江河滨水景观带、翠亨新区翠湖等 4 个湿地公园、3 个组团式体育公园,启动翠亨国家湿地公园、中山国家森林公园、金钟湖片区公园群建设,全市累计建有森林公园 18 个、面积 2490 公顷,在建

自然保护区 1 个和市级以上森林公园 5 个、面积超 6000 公顷。加强生态环境修复,东区长江石场、东区三溪石场和五桂山龙贡石场复绿工程顺利推进。推进绿色低碳发展,入选国家第三批低碳试点城市,六家控排企业碳排放配额全面履约。成功申报省级近零碳排放示范工程,建设小榄镇北区近零碳社区。承担了我省首批碳普惠制试点城市建设任务,探索通过市场化机制促进居民低碳行为,倡导绿色低碳生活方式和消费模式。推进省级温室气体清单编制试点城市工作,完成我市温室气体排放清单编制工作。

#### (四) 开放型经济发展步伐加快。

开放型经济体制机制不断完善。建立自贸区改革创新经验复制推广联席会议机制,复制推广自贸区改革创新经验 72 项,部分复制推广 6 项,另有 27 项政策正在落实。对外商投资实施准入前国民待遇加负面清单管理模式,基本实现企业投资便利化、审批要件标准化、审批信息透明化、主体行为规范化,新设立外商投资企业备案及变更事项全部实现网上办理,外商投资企业备案全流程网上办理时限压缩在 3 个工作日内。通关便利化取得重大突破,中山国际贸易“单一窗口”标准版上线运行,监管通关信息平台实现中山所有港区全覆盖,基本实现海关通关环节全程无纸化。中山“走出去”综合服务信息平台上线运行,有效整合政务服务链、专业机构服务资源和东道主国投促机构信息资源。

对外开放新格局进一步优化。企业“走出去”步伐加快,2016-2018 年上半年新增非金融类境外投资项目 90 宗,中方协议投资金额 18.7 亿美

元；投资目的地呈多元化发展，涉及全球 26 个国家和地区，新增对“一带一路”沿线国家投资项目 14 宗，中方协议投资额 12.3 亿美元；对外投资领域不断拓宽，从传统的在境外设立贸易公司发展发展到在境外设立营销平台、生产基地、技术研发中心或通过并购方式开展高新技术和先进制造业投资。“引进来”实现提质增效，2016-2018 年上半年全市实际利用外资累计 13.93 亿美元，外资投向服务业比重从 2015 年的 34.92% 提高到 60.73%，高技术产业服务业实际利用外资占比由 1.1% 提升至 3.19%。

外贸发展转型升级步伐加快。古镇、小榄成为国家级外贸转型升级示范基地，外贸发展加快从要素驱动转向创新驱动，外贸发展新动能加快。出口增长方式不断优化，2017 年一般贸易出口占比达 56.6%，两年提高 5.1 个百分点，以一般贸易为主导的外贸格局形成；民营企业出口占比达 43.9%，首次突破四成，两年提高 8.56 个百分点；机电产品出口占比、高技术产品出口占比分别达 68.4%、21.5%；“旅游购物”出口方式试点企业增至 74 家，旅游购物出口快速增长。外贸新业态加快发展，在南非设立两个中山美居产品海外展示展销中心，依托中山保税物流中心打造保税跨境电子商务进口平台，大力引进跨境电商知名企业，成为“广东省服务外包示范城市”，2017 年服务贸易进出口 219.28 亿元，占对外贸易比重为 7.84%，超额完成省下达任务。

#### （五）和美幸福家园建设成效显著。

精准扶贫精准脱贫进展顺利。定点帮扶肇庆市、潮州市 131 条贫困村已筹集帮扶资金 8.67

亿元，2017 年底实现减贫人数 13139 人，完成总目标任务的 72.6%，相对贫困村居民人均可支配收入平均达到 14323 元；对口帮扶云南昭通市累计筹集援助资金 2.67 亿元。对口支援西藏工布江达县、新疆生产建设兵团第三师图木舒克市、四川甘孜州，以及与黑龙江佳木斯市对口合作等工作有序开展。圆满完成促进市内农村均衡发展目标任务，共实施帮扶项目 473 个，直接实现增产增收达 5267 万元，被帮扶的行政村基础设施更加完善、公共服务水平显著提高，农村困难群众自我发展能力明显增强，被帮扶的有劳动能力农村困难群众人均纯收入达到 14428.4 元；重点帮扶的行政村人均纯收入达到 19596.9 元。

就业和收入分配工作扎实推进。创业带动就业效果显著，出台加快推进大众创业万众创新实施方案，就业创业扶持政策和创业服务体系更加完善。建立政府投资公益性创业孵化示范基地-易创空间创业孵化基地，全市认定创业孵化基地 32 个，认定市创业导师 223 人，累计促进创业 2.4 万人，创业带动就业 10.9 万人。重点群体就业规模扩大，2016-2018 年上半年实现城镇新增就业累计 14.34 万人，实现失业人员再就业 2.37 万人，就业困难人员再就业 3283 人，城镇登记失业率控制在 2.3% 的低水平。城乡居民收入稳步提高，2017 年居民人均可支配收入 43554 元，同比增长 8.9%，两年年均增长 10.1%，高于 GDP 增速；城镇常住居民人均可支配收入 45295 元，增长 8.8%；农村常住居民人均可支配收入 30012 元，增长 9%。民生托底能力不断增强，建立最低生活保障标准与价格上涨联动机制和自然增

长机制，低保标准从 629 元提高到 976 元，特困人员供养标准从 1220 元/月提高到 1562 元/月；低保对象、特困人员等困难群体参加城乡居民基本养老保险，按不低于最低缴费标准代缴部分或全额养老保险费。

教育现代化全面发展。学前教育公益性和普惠性进一步增强，落实政府产权小区配套幼儿园管理要求，全市幼儿园增至 525 所，两年新增规范化幼儿园学位 19555 个，公益普惠性幼儿园比例达 75.58%。义务教育均衡优质标准化发展，全市 100% 的公办学校和 94.5% 的民办学校达到广东省义务教育标准化学校标准，成为全国义务教育发展基本均衡市和全省推进教育现代化先进市；实施《中山市公办中小学建设计划（2017-2020 年）》，推动新改扩建 107 所义务教育阶段公办中小学、增加学位 11.7 万个，新建扩建高中阶段学校 15 所、增加学位 2.3 万个。高中阶段学校实现市级统筹办学，实行集群化发展，高考总录取率、本科录取率、一本录取率均居全省前列。职业教育改革加快推进，中山职院、火炬职院被确定为第二批全国职业教育现代学徒制试点高职院校，中高职“五个一体化”建设加快，产教融合与校企合作机制不断创新，全市中职学校围绕我市重点产业集群建成 18 个省重点专业。高水平技术大学建设扎实推进，中德合作（中山）职业技能人才培养基地建成招生，与德国代根多夫应用技术大学和英戈尔施塔特应用技术大学、瑞士洛桑酒店管理学院签署合作办学意向，批准电子科技大学中山学院和广东药科大学中山校区省市共建本科高校建设规划方案。

社会保障工作取得新进展。更加公平可持续的社会保障体系进一步完善，社会保险“五险”参保达 997 万人次（其中养老保险 270 万人、基本医疗保险 273 万人、失业保险 147 万人、工伤保险 154 万人、生育保险 153 万人），社保基金 2018 年上半年累计结余 533.99 亿元，比 2015 年底增加 213.77 亿元。社保待遇稳步提升，企业职工和机关事业单位退休人员基本养老金提高至 2700 元，城乡居民基本养老保险基础养老金最低标准、医保补助标准分别提高至每人每月 148 元、每人每年 492.6 元。失业人员领取失业保险金标准提高到最低工资的 90%。社保服务质量持续提升，实行社保卡网上申办缴费，36 家医院接入省平台联网结算，28 家公立医院全部成功上线跨省联网结算平台，医保病种分值结算模式在全省推广。大病医疗保险稳步实施，重特大疾病医疗救助实现户籍居民全覆盖。社会福利服务体系不断健全，低保家庭中的“双老”、单亲、未成年人、重病患者等的分类救助金发放标准由 20% 提高至 40%，残疾人康复救助标准大幅提高，0-6 岁残疾儿童康复救助标准提高至 3 万元。住房保障制度进一步完善，全市分配公租房 10832 套，建成保障房 1635 套。慈善事业加快发展，新成立微基金等慈善基金 21 个，镇区设立“博爱商城”服务点 15 个。

人民健康保障不断增强。人民健康水平明显提高，孕产妇死亡率从 9.68/10 万下降到 4.59/10 万，婴儿死亡率从 2.61‰ 下降到 2.00‰，5 岁以下儿童死亡率从 3.61‰ 下降到 2.62‰。医疗卫生资源有序增加，全市医疗机构床位数增至 15256

张，每千人医疗卫生机构床位数由 2015 年的 4.13 张增至 5.1 张，床位使用率由 87.44% 下降到 83.04%。公立医院综合改革全面启动，成立公立医院管理委员会，设立市公立医院管理中心，建立紧密型医联体 23 个、专科联盟 3 个、远程医疗网 16 个，全面取消药品和医用耗材加成，降低大型医用设备检查项目价格。执业医师区域注册加快推进，多点执业注册医师增至 163 人。家庭医生式服务全面推开，建立服务团队超 400 个。中医服务优势进一步发挥，建立市治未病联盟，“禩国维国医大师工作室”正式授牌，省名中医传承工作室、省名老中医药专家传承工作室扎实推进，新增广东省名中医 2 名。体育事业蓬勃发展，推进公共体育服务体系建设，出台镇区体育公共服务均等化实施方案，推动 118 所公立学校体育场馆向社会开放，建成 66 个全民健身驿站，全市新增体育场地面积近 10 万平方米，基本形成城乡居民 15 分钟健身圈，人均体育场地面积达 2.5 平方米。竞技体育水平更上档次，先后举办 CBA 中山赛区比赛、中国拳王争霸赛、中山国际马拉松赛等赛事。

(六)具有国际竞争力的现代产业体系建设加快。

供给侧结构性改革稳步推进。坚定不移支持以制造业为根基的实体经济发展，推出“实体经济十条”、“工业用地十条”、公共技术服务一站式对接、企业“管家式”服务等一大批惠企政策，两年新增规上限上企业 1509 家、净增规上限上企业 675 家。实施新一轮技术改造，支持工业企业开展增资扩产、机器换人、自动化生产线、智

能车间、两化融合和先进制造模式项目，累计推动 1800 多个项目进行技术改造，推动规上工业企业开展机器换人 250 家、技术改造企业数 1400 多家。加速淘汰落后产能，全市“僵尸企业”共 110 户，已出清 108 户，向粤东西北地区转移项目 118 个，淘汰落后印染产能 7600 万米。帮助企业降本增效，严格落实国家和省降费减负政策，实施 36 条 71 项一揽子政策措施，两年分别为企业减负 92 亿元、124.18 亿元。积极创建全国质量强市示范城市，深入开展六大质量提升工程。持续推动优势传统产业集群升级，拥有 38 个国家级产业基地、2 个国家新型工业化示范基地、2 个国家产业集群品牌试点区、18 项产业集群联盟标准，淋浴房、五金锁具、灯饰光源、红木家具、游艺设备的国内市场占有率分别达到 30%、40%、60%、60% 和 70%。

制造业核心竞争力持续提升。科学部署市级九大产业发展平台，总面积达 153.36 平方公里。成功培育装备制造、电子信息、家用电器、健康医药等四个超千亿元产业集群。高端装备制造业不断壮大，2017 年全市规上装备制造业企业 840 家，占规模以上工业企业总数的 27%；增加值 385.6 亿元，占规模以上工业增加值的三分之一；120 家装备制造龙头骨干企业中有 41 家纳入省重点培育名录库，工作母机入库企业数占规上装备制造业企业数的 55.7%。新一代信息技术加快发展，2017 年新型显示、通信技术、4K 数字家庭等电子信息制造业产值达 1119.96 亿元，两年累计增幅达 57.37%。健康医药产业快速发展，形成生物医药、医疗器械、保健食品化妆品、健

康服务业协同发展的产业集群格局,入选中德生物技术和医药产业领域重点合作城市,国家生物医药科技创新区建设加快推进。智能制造水平加快提升,出台《中山智能制造 2025 发展规划(2016-2025 年)》,2017 年全市万人机器人数量达 65 台、关键工序数控化率达到 52%,智能制造、智能装备、智能服务产业体系基本建成,智能家居、智能医疗产品形成市场优势。企业全生命周期公共技术服务体系建设积极推进,智能制造、智能产品、智能裁剪快速加工等一批公共服务平台相继建立。大力鼓励发展总部经济,留住本土优秀企业,吸引外企或国企等大型企业在中山市成立区域性、功能性总部,截至 2017 年共认定 61 家总部企业,其中 41 家为工业总部企业。

现代服务业发展提速。服务业规模发展壮大,2017 年服务业增加值达 1648.45 亿元,占 GDP 比重达 47.8%,两年累计提升 4.2 个百分点。生产性服务业快速发展,实施生产性服务业三年行动计划,重点发展检验检测和研发创新等 5 大重点领域,培育包括幸福树、菜丁网络科技等 16 个生产性服务业重点企业、示范项目及公共平台。新业态和商业模式不断涌现,发展省级电子商务园区 1 个,省级电子商务示范企业 6 家(次),于“2016 年中国大众电商创业最活跃的 50 个城市”中排行第 5。服务业集聚区建设成效明显,至 2017 年底,共有省(市)级现代服务业集聚区 27 个,累计完成投资 796.7 亿元,主要业务收入达 627.4 亿元,进驻企业 10344 家。旅游业发展提速,推进国家全域旅游示范区创建,构建全域旅游发展大格局,2017 年旅游业

总收入 287 亿元,比 2015 年增长 26%。

(七)比较完善的社会主义市场经济体制基本建立。

行政管理体制改革深入推进。“放管服”改革持续推进,彻底取消非行政许可事项,2016-2017 年共取消行政审批事项 57 项、行政审批中介服务事项 25 项;修订市镇权责清单,全市保留行政许可 391 项(含镇区法定事项 2 项),下放镇区行政许可事项 76 项,另赋予或扩大火炬开发区、翠亨新区市级经济管理权限 144 项。政务改革不断深化,实现“一门式、一网式”数字政府服务,41 个部门 943 个事项进驻中山分厅,941 个事项实现网上申办,90.89%事项实现不超过 1 次跑动,线上线下办公覆盖市镇村三级;建立 12345 政企通即时互动交流平台。深入实施“五证合一”“十一证合一”,截至 2018 年 6 月底,全市共发放“一照一码”营业执照 17.5 万户。

基本经济制度不断完善。国有企业改革加快推进,市属国有企业资产证券化共 7 家在新三板挂牌。民营经济主体地位更加巩固,出台《加快供给侧结构性改革促进民营经济发展若干措施》,2017 年实现民营经济增加值 1799.82 亿元,占 GDP 的 52.2%,比 2015 年提高 0.3 个百分点。现代财政制度进一步健全,建立完善“4+2+1”政府预算体系,全面推进部门预算管理,完善市镇两级财政管理体制,优化调整转移支付政策,逐步提高一般转移支付比例,市、镇财政实际可支配财力比例更加合理。金融改革创新再添新瓦,开展普惠金融服务模式创新,开展“助保贷”、转贷方式创新试点,推动工、农、中、建、交行等

金融机构成立普惠金融事业部。

现代市场体系逐步形成。公平竞争审查制度正式实施,全面启动清理排除限制竞争的政策措施。价格机制改革深入推进,竞争性领域和环节价格全面放开,水、电、气等资源价格市场化机制基本建立。社会信用体系建设取得阶段性成果,创新性开拓联合奖惩工作模式以及率先将全国红黑名单信息应用于市产业扶持发展专项资金管理系统,市公共信用信息管理系统获国家公共信用信息中心颁发全省唯一的“特色性平台网站”称号。市场事中事后监管不断加强,开发建设“双随机”监管系统,开展跨部门联合“双随机一公开”抽查专项行动。投融资体制改革持续深化,构建投资清单管理改革试点,编制出台企业投资项目准入负面清单、行政审批清单、政府监管清单等“三张清单”;实行以备案制为主的企业投资准入管理体制,实现所有企业投资项目核准和备案一网办理,企业投资项目备案占比由60%上升到97%;综合开发、PPP融资模式创新有序推行。

有效防范和化解各类风险。政府性债务和隐性债务管理力度加强,构建政府性债务风险预警和防控机制,政府举债融资机制进一步规范,政府债务率远低于警戒线。房地产市场运行总体平稳,市场调控力度加大,租购并举的住房制度稳步推进,与省合作成立国有住房租赁企业;“问题楼盘”处置工作深入推进,37个项目完成处置并销案。系统性金融风险防控有效,加强非法集资、互联网金融、各类交易场所等重点领域风险防控,重大金融风险事件率为零,截至2018年

上半年,市辖四家地方法人银行机构杠杆率和全市小额贷款公司、融资担保机构均符合业务监管要求;市属国企总体42.6%的负债率远低于国企负债率降至65%以下的要求。

#### (八)文化强市建设成效显著。

中山文化精神进一步弘扬。社会主义核心价值观和思想道德建设深入推进,创新性开展全民修身行动,“关爱他人、关爱社会、关爱自然”志愿服务深入开展,成立市志愿者联合会,建立健全多层次、多元化、开放式志愿服务项目库,涌现出亲子义工、慈善爱心店等特色品牌;“我推荐、我评议身边好人”活动常态化开展,制定完善道德模范、身边好人、十杰市民、百佳外来工等评选表彰办法。孙中山文化传播和中华优秀传统文化传承再上台阶,以纪念孙中山诞辰150周年为契机,组织系列纪念活动数十场,名人故居保护和开发利用工作不断加强。

公共文化服务体系不断完善。出台《中山市基本公共文化服务实施标准(2016-2020年)》,基本建成市、镇(区)和行政村(社区)三级现代公共文化服务标准体系,完成创建国家公共文化服务体系示范项目“农村文化高标准全覆盖”和国家基层综合性文化服务中心试点工作,获得第四批全国公共文化服务体系示范区创建资格。市级大型公共文化场馆及智能街区图书馆建设加快,中山纪念图书馆建成,每万人拥有公共文化场馆面积(室内)达2275平方米,每万人拥有“三馆一站”面积(室内)达645平方米。

文化产业加快发展。富活力和特色的优势企业群和产业集群已形成规模效应,全市拥有国家

级文化产业示范园区（基地）1个，省级文化产业园区2个，市级文化产业园区（基地）6个。中国（大涌）红木文化博览城、广东游戏游艺文化产业城、德宝怡高文化创意街区等重点文化产业园区建设日趋成熟，创意展示、工业设计、包装设计、艺术创作、游戏动漫、平面设计、数字娱乐、中医药文化等新兴文化创意产业加快发展。

#### （九）依法治市稳步推进。

政府治理水平持续提升。依法决策机制有序落实，贯彻落实《广东省法治政府建设纲要（2016-2020年）》，开展全市依法行政考评工作，建立政府立法公众参与新模式，强化对行政权力的制约。完善重大行政决策程序，落实重大行政决策合法性审查制度。聘请国内外知名专家担任政府顾问，所有政府组成部门与高层次智库建立合作关系，促进政府决策更加科学高效。全面推进国务院行政执法“三项制度”工作，行政执法监督系统在全省推广，市行政执法信息公开平台上线运行。推动“数字政府”建设，构建一体整合大平台、共享共用大数据、协同联动大系统，政务信息系统整合基本完成，基本建成市级统筹、整体联动、部门协同、一网通办的“互联网+政务服务”体系，推动“放管服”改革向纵深发展。

法治社会建设扎实推进。法治建设水平全省领先，率先在全省开展镇（区）法治建设实绩独立考核，全市24个镇区全部达到省法治镇创建标准；检察院查办和预防扶贫、涉农领域职务犯罪和未成年人检察等工作经验在全国推广。推动信访工作法治化、制度化，开展律师参与化解和

代理涉法涉诉信访案件试点，依法解决群众合理诉求。普法宣传深入开展，开展“法律六进”活动。公共法律服务体系实现全覆盖，市镇村三级公共法律服务中心建设达到100%。

“平安中山”建设不断深化。安全生产责任体系建设全面推进，扎实开展隐患排查和行政执法工作，事故预防与应急救援能力不断提升。省级食品安全示范城市创建工作稳步推进，居民食品安全总体满意度连年提升，达到国家食品安全示范城市满意度70%以上的要求。全民参与社会治理模式探索取得成效，平安细胞创建和全民创建“10+N”系列行动不断深化，相关经验在全国综治创新工作会议上推广。以竞争性方式支持社会组织参与禁毒宣传、社区矫正、问题青少年帮扶等社会治理工作，推动源头治理、柔性治理，成功探索出全民公益破解社会治理难题的“中山模式”，连续两年获全国创新社会治理优秀城市称号。探索基层社会服务供给改革，建立融党群建设、社会治理、公益服务为一体的基层社会服务综合实体，全市建共成11个镇区全民公益园。

### 三、重大项目进展情况

我市“十三五”规划纲要重大项目规划安排交通基础设施、能源基础设施、农林水利基础设施、现代服务业、先进制造业、社会民生事业、以及其他项目等七大领域重大建设项目152项，总投资4555亿元，其中“十三五”期间计划投资3601.3亿元。“十三五”以来，我市着力完善项目建设工作机制，破解项目落地和建设难题，强化目标管理责任落实，有力促进现代产业体系建设，提升基础设施建设水平。



重大项目投资完成情况良好。截至 2018 年 6 月底,共有 12 个项目完工投产,103 个项目处于建设阶段,累计完成投资 1009.89 亿元,已完成“十三五”期间投资计划的 42.44% (调整后)。能源基础设施、现代服务业、农林水利、其他项目类重大建设项目完成投资计划均在均衡进度以上,达到时间过半、任务过半的要求;交通基础设施、先进制造业、社会民生事业三类重大建设项目工作进度有待加快。

重大项目管理机制不断完善。加强重大项目统筹协调力度,不断强化重点项目组织保障,建立市重点项目工作领导小组模式和市领导挂点联系指导机制。进一步创新重点项目管理体制,陆续出台《中山市重点项目建设进度亮灯预警及协调督办工作机制》、《中山市重点项目审批绿色通道工作细则》等文件,切实保障重点项目落地建设。不断加强重点项目前期工作,建立重点项目储备库、前期库和建设库,形成每年投产一批、在建一批、开工一批、储备一批、策划一批的滚动发展格局。加大重大项目督查督办力度,实施项目进度定期通报制度,力争项目建设进度与时间进度保持同步,确保投资计划顺利完成。

#### 四、存在问题和积极因素

“十三五”规划实施以来,我市经济社会发展取得了较大成效,但对照党的十九大报告提出的要求,我市经济社会发展中仍然存在许多不平衡不充分的矛盾和问题。国内外发展环境的一些新变化,也为“十三五”中后期规划实施带来了新的挑战。

#### (一) 发展方式仍然比较粗放。

经济发展质量和效益不够高,新旧动能转换处于接续期,固定资产投资总量偏小,产业发展层次总体仍偏低,缺乏重大工业项目支撑,多元化、强支撑的新兴支持产业体系还没有形成。纺织、服装、五金、灯饰、家具等传统制造业增加值占规上工业比重超过 30%,高技术制造业增加值仅占 18.5%,战略性新兴产业增加值仅占 11%。企业竞争力不强,缺乏自主核心技术和核心专利,规模相对较小,龙头骨干企业较少,大型工业企业数占规上工业企业总数比例 3.5%、平均产值 25 亿元均低于全省 3.8%和 37 亿元的平均水平。全社会劳动生产率有待进一步提高。

#### (二) 创新水平有待进一步提高。

科技创新驱动力不强,高端创新资源缺乏,研发经费占 GDP 比重低于全省平均水平。缺乏龙头型科技创新型企业,高新技术企业、瞪羚企业数较少,尚无独角兽企业。缺乏大院大所等引领性、支撑性重大创新平台,缺少国家重大科技基础设施及广东省实验室布局。缺乏高水平创新性大学和高水平学科,高端领军型、创新型科技创新人才短缺,创新人才总量不足。

#### (三) 土地资源环境约束日益趋紧。

土地资源消耗过快,产业用地结构不合理、布局零散,致使全市资源统筹把控力度不强。规划问题制约因素突出,多规不合问题依然存在,盘活存量和低效用地进度缓慢,部分优质项目因不符合供地政策无法落地。部分区域土地污染问题较为突出,消除黑臭(未达标)水体亟需加大力度。

#### （四）民生保障仍面临不少挑战。

民生领域还有不少短板，人民群众多样化、多层次的公共服务需求与供给不足的矛盾仍较为突出。普惠型基本公共服务保障制度还没有完全建立，财政支出民生占比仍有待提高，市民对教育、卫生需求还很强烈，基本养老保险参保率和城乡医保参保率实现全覆盖仍存难度。公共安全、食品药品安全、安全生产监管存在薄弱环节。

#### （五）构建全面开放新格局尚面临不少短板。

开放型经济层次不够高，总体上处于国际分工价值链中低端。对外贸易竞争力不强，高技术产品出口、自主品牌产品出口占比仍不高。营商环境尚存不足，开办企业便利度综合评估结果在全省排名靠后，关键领域外资准入限制条件仍然较多。贸易摩擦应对能力有待提高，技术性贸易摩擦应对机制、预警应急机制、海外维权机制和争端解决机制尚不完善。国际产能合作能力不足，企业跨国经营和风险控制能力不强，境外投资促进机制有待优化。

#### （六）改革攻坚难度加大。

改革进入攻坚期和深水区，制约经济社会发展的深层次体制机制障碍依然较多，推动经济高质量发展的体制机制、社会主义市场经济体制有待进一步完善。政府职能转变尚未真正到位，宏观经济调节和政策统筹职能有待加强。行政审批和管理事项仍然较多，事中事后监管领域的改革滞后于前端放开领域的改革。具有引领性、示范性的改革举措减少，改革激励机制未有效运转。

展望“十三五”后期，经济全球化面临新的调

整，国内外发展环境更加错综复杂，我国经济运行总体平稳、稳中有进、稳中有变。贸易保护主义、单边主义等“逆全球化”思潮抬头，国际贸易和投资缺乏新的增长动力，中美贸易摩擦的影响仍将持续扩大，对我国外贸及供应链调整将产生较大冲击。国内产能过剩和需求结构升级矛盾仍较突出，支撑经济健康发展的新动能尚未形成，有效需求增速放缓，经济下行压力有所加大，企业生产经营困难增加。同时也要看到，世界经济总体仍处于复苏进程中，我国经济增长已形成立足于内需拉动的格局，经济发展潜力大、韧性强、回旋余地大，我省在“两个窗口”总目标和“四个走在全国前列”总任务的实现过程中继续延续稳中向好发展态势。

总的来看，我市经济发展基本面没有改变，稳中向好、稳中有进的态势有望继续保持，推动经济社会发展稳中有进的有利条件和积极因素仍然较多。一是粤港澳大湾区建设带来新的重大机遇。建设粤港澳大湾区，是习近平总书记主持谋划、拍板决策、见证推动的重大发展战略。我市处于湾区核心地带，深度融入湾区一体化发展，将有力推动我市深度参与全球化、建立与国际接轨的开放型经济新体制、建设高水平参与国际经济合作新平台，为我市经济社会发展注入强大动能。二是新战略定位积极支持中山做出更大的新贡献。省委要求中山奋力建设珠江东西两岸融合发展支撑点、沿海经济带枢纽城市和粤港澳大湾区重要一极，在省对中山寄予厚望的鼓舞下，为我市落实全省建设“两个窗口”总目标和“四个走在全国前列”总任务、融入全省“一核一

带一区”区域发展新格局明确了思路。三是面临新一轮科技革命和产业变革与我国转变发展方式历史性交汇战略机遇期。新一轮科技格局革命和产业变革正在孕育兴起,以信息技术为代表的新技术与产业发展深度融合,将对生产生活方式带来前所未有的深刻影响。中山目前正在加快建设世界级先进制造业基地、国际科技创新中心重要承载区,牢牢把握这一历史机遇,有利于我市在新一轮发展竞争中赢得先机、取得优势。四是我市经济平稳健康发展的基础依然坚实。我市实体经济基础好,民间资本旺盛,人文底蕴深厚,生态环境良好,社会和谐稳定,党的十八大以来,经济社会发展更取得更大成就,经济结构稳步优化,发展动力持续增强,供给质量不断改善,为迈向高质量发展积累了实践经验、奠定了物质基础,在新一轮经济、文化社会、生态等综合实力的竞争中处于有利位置。五是全面深化改革释放新的发展活力。随着新一轮改革的深入推进,特别是党和政府机构改革的顺利推进,我市行政管理体制、要素市场、社会管理、公共服务等重要领域和关键环节改革将不断深化,市场化国际化法治化营商环境将更加成熟,发展动力和活力将进一步释放。

综观发展新形势,我市已经走到了迈向高质量发展阶段的关键节点,面临新一轮科技革命和产业变革与我国转变发展方式历史性交汇期、粤港澳大湾区建设两大机遇叠加,只要谋划得当、措施有力,全市经济社会发展和综合实力必将再上新台阶。

## 五、全力推进“十三五”规划中后期

## 工作

做好“十三五”规划中后期全市各项工作,必须以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导,全面贯彻党的十九大精神,坚持以习近平总书记重要讲话精神统领中山工作全局,统筹推进“五位一体”总体布局、协调推进“四个全面”战略布局,认真对标广东“四个走在全国前列”,以更宽广的视野、更大的格局、更高的标准谋划推动新时代中山发展,立足中山的中山、广东的中山、湾区的中山、中国的中山、世界的中山“五个维度”,举全市之力参与推进粤港澳大湾区国际一流湾区和世界级城市群建设,积极融入全省“一核一带一区”区域发展新格局,牢牢把握稳中求进工作总基调,扭住东承西接、打造高水平发展平台工作主线,坚定不移推动高质量发展,深化供给侧结构性改革,推动经济发展质量变革、效率变革、动力变革,保持经济运行在合理区间,有效应对外部经济环境变化,以改革开放再出发的新担当新作为,决胜全面建成小康社会,开启社会主义现代化建设新征程。

(一)更大力度实施创新驱动发展战略,加快建设国际科技创新中心重要承载区。

联合打造科技创新圈。全面对接广深港澳科技创新走廊建设,制定实施深中、港中科技创新合作发展计划和联合创新资助计划。促进广深中创新平台体系互利合作、共建共享。全力打造“两区一湖一岛”、翠亨科技城等创新平台,加强与深港科技创新核心平台和重要节点的发展对接,大力争取国家和省重大科技基础设施、重要科研院所、重点实验室等重大创新平台落户。携手港

澳参与国际大科学计划和工程,促进与港澳创新要素互联互通。加强与港澳高校合作建设高等教育机构、研究院、实验室、创新中心、新型研发机构,设立港澳青年创新创业基地。协同建设一批科技成果孵化转化基地、高水平研发机构和国家产业创新中心,积极吸引广深港创新科技成果在我市落地转化。完善科技创新国际合作机制,统筹利用全球科技创新资源,大力吸引国际高端创新机构、跨国公司研发中心进驻。

大力提升科技创新能力。深入推进全面改革创新试验,力求在制约科技创新体制机制障碍上取得新突破。实施最严格的知识产权保护,高标准建设国家知识产权示范城市。深化科研项目管理体制改革,完善产学研协同创新机制,整合科技创新规划和资源,建立主要由市场决定技术创新项目和经费的分配机制。组建科技创新投资引导资金,建立从实验研发、中试到生产的全过程科技创新金融融资模式。探索制定应用基础研究规划,由科学家、企业家和政府共同遴选若干重点领域,在基础性、前瞻性、颠覆性创新上取得突破。紧扣战略新兴支柱产业发展,部署一批重大科技专项,聚焦集成电路、重大装备关键零部件、新型高精材料、高端软件等核心关键领域进行攻关。着眼前沿技术领域,在新一代网络和通讯、人工智能、生命科学等抢先布局。继续深入实施高新技术企业“树标提质”行动,培育一批瞪羚企业、独角兽企业。引导推动规上工业企业普遍建立研发机构,创建一批国家技术创新中心、国家工程研究中心、国家制造业创新中心、国家临床医学中心、国家企业技术中心等国家级

创新平台。支持企业对接国内外名校名所,鼓励龙头企业在海外建立创新中心。推进军民融合深度发展,健全军地联合公关和技术双向转化机制。

打造创新人才高地。深入贯彻落实“中山人才18条”政策,完善配套政策及实施细则,加大对科技领军人物、青年科技人才、创新创业团队和紧缺适用高层次人才的引进培养力度。积极对接国家“千人计划”等重大人才工程,加强与国内外知名高校与科研院所的人才合作。加快构建覆盖世界主要发达国家的引才网络。探索建设国际高技能人才培训中心。做强中国中山留学人员创业园、留学报国基地等人才平台。高标准建设人力资源服务产业园。推动翠亨新区、火炬开发区建成省人才发展改革试验区,率先加强与湾区城市人才政策衔接。建立企业家常态化培训机制。

(二)优化城市发展布局,提升城市功能品质。

加强城市规划统筹和引领。全面衔接落实粤港澳大湾区规划、沿海经济带规划等上位规划,主动对接周边城市规划,加强区域开放协作,科学编制中山城市总规 2035,以高质量规划引领高品质城市发展。优化全市组团式发展战略布局,统筹各组团主导功能定位,强化科技产业创新引领带动,加强重大公共基础设施支撑,促进城市功能不断提升,着力打造大湾区西翼重要综合交通枢纽、世界级先进制造业基地、国际科技创新中心重要承载区,携手共建国际开放合作枢纽门户、粤港澳全面合作示范区、宜创宜业宜居宜游优质生活圈。

加强城市建设管理和城市更新改造。对标国际一流，不断提升城市发展承载力、吸引力、核心竞争力和层次能级。完善城市设计管理制度，高标准开展岐江河一河两岸各片区和翠亨新区城市设计。完善城市基础设施和公共服务体系，推行从源头到终端全方位全过程的精细化城市管理，提升现代城市管理服务水平和综合承载力。坚持新城建设和旧城保护开发相结合，建立“三旧”改造业务管理系统，划定改造更新重点区域，大力推进连片“三旧”改造，促进城市更新和有机再生。推进海绵城市、地下综合管廊建设，加强城市地下空间开发利用。推进智能感知网络建设，提升交通、能源、市政、社区、应急指挥等领域的信息化和智能化水平，推动新型智慧城市向更高水平发展。落实财政转移支付政策，健全按积分梯次享受基本公共服务制度，拓展居住证公共服务内容，加快基本公共服务向常住人口全覆盖。

大力实施乡村振兴。按照“产业兴旺、生态宜居、乡风文明、治理有效、生活富裕”的总要求和“业兴、村美、人和、民富”理念实施乡村振兴战略，加快健全城乡融合发展的体制机制和政策体系，确保到 2020 年取得重大进展。实施百亿现代农业提质增效工程、百村环境综合整治提升工程、百个乡村旅游示范提升工程、百家新时代文明实践中心建设工程、百村乡村善治示范引领工程、百村公共服务和基础设施提升工程，加快农业农村现代化步伐，推进乡村治理体系和治理能力现代化。深化农村土地、产权等制度改革，全面完成农村土地承包经营权确权登记颁证工

作，开展农村集体产权制度改革试点，深化完善农村股份合作制改革，稳妥推进村改居社区“政经分开”改革。

(三)加强交通互联互通，打造大湾区西翼重要交通枢纽。

增强与湾区城市交通联系。加快深中通道主体工程建设，完善深中通道登陆中山侧对接交通网络，完善南北跨市通道。推动深茂铁路深圳—中山—江门段启动建设，争取广中珠（澳）高铁、深中城际等重大轨道交通项目纳入《粤港澳大湾区城际铁路建设规划》。完善中山港“一港五区”建设，加快中山港码头东移工程，完善中山至深圳、香港、澳门的水上交通联系。加快发展一批直升机起降点。

完善向西交通通道。加速建设中开高速、广中江高速、香海高速，加快广东省滨海公路中山段规划建设，完善中山通往粤西城市群高速公路通道。加强城市西南部干线公路和跨市道路建设，谋划实施一批跨西江通道项目，拓宽中山西向交通咽喉节点。

提升城市交通承载能力。推进“互联网+智慧交通”工程，提升综合交通智能化管理水平。加快推进南沙港铁路建设，争取规划黄圃站至铁路国际物流园轨道连接线。研究优化城市轨道交通网。实施中山市高速公路出入口改善计划，促进城市路网和高速公路网络快速转换。实施中心城区交通微循环全要素改造计划，缓解交通拥堵。建设坦洲快线、古镇快线等一批城市快线工程。加强跨岐江河通道建设。

(四)坚决打好污染防治攻坚战，全面建设

生态文明示范城市。

实行最严格的生态环境保护制度。出台生态环境损害赔偿制度改革实施方案,完善生态环境损害问责与责任终身追究制度,实行地方党委和政府领导成员生态文明建设一岗双责和终身追责。推动领导干部自然资源资产离任审计。实行最严格的环境准入制度,严格落实规划环评“三线一单”(指生态保护红线、环境质量底线、资源利用上线和环境准入负面清单)硬约束。实行最严格的环境监管执法,强化环境执法与刑事司法联动。

强力推进环境污染治理。全面落实中央和省环保督查反馈问题整改,解决突出环保问题。完善水、大气、土壤、固体废物污染防治等领域政策,推动主要污染物排放量大幅减少,生态环境质量实现明显提升。坚持“系统治水”思路,统筹岸上源头治理与水体综合治理,健全河道管理体系,完善河长制考核问责机制,加快全市 15 个流域黑臭(未达标)水体整治工程进度,到 2020 年全面消除黑臭(未达标)水体。全面落实大气污染防治措施,建设 300 个空气质量微观站,突出抓好燃煤、工业、车船、扬尘等污染源综合治理,重点抓好 PM<sub>2.5</sub> 和臭氧污染防治,打赢蓝天保卫战。加强土壤污染防治,做好污染地块环境监管试点工作。加强农业面源污染治理。加强陆源垃圾废弃物治理管控,严厉打击海上违法倾倒垃圾行为。加快城乡环保基础设施建设,推进生活垃圾分类收集,提高生活垃圾和生活污水收集处理效率。加大环保执法力度,从严从重打击环保违法行为。

加快绿色低碳循环发展。严格落实节能降耗降碳约束性指标要求,确保完成省下达目标任务。实施最严格水资源管理,统筹协调生产、生活、生态用水,提高水资源利用效率。深化国家低碳城市试点建设,深入推进碳普惠制工作,创新开展近零碳排放示范工程建设。丰富和扩大低碳试点体系,建设一批市级低碳试点镇区、园区、社区、校园等。建立健全绿色低碳循环发展的经济体系,加快发展节能环保产业、清洁生产产业、清洁能源产业。实施节能减碳工程,强化重点用能企业节能管理,引导企业践行绿色低碳生产,推动企业开展清洁生产审核,鼓励企业主动向低能耗、低排放、低污染转型。开展全民绿色行动,弘扬绿色低碳文化,推广绿色生产生活方式。

(五)全力推进粤港澳大湾区建设,加快形成全面开放新格局。

举全市之力推进粤港澳大湾区建设。建立与广州、深圳、香港、澳门等中心城市联席会议机制和领导定期互访机制,统筹谋划合作发展机制、重大合作平台、重大合作项目、重大合作事项。出台我市推进粤港澳大湾区建设实施方案,明确任务清单、时间表和路线图,推动一批重点项目,打造一批重大平台,争取一批重大事项。推动我市与广州、深圳在政府服务、公共交通、人才教育、医疗卫生、社保就业等公共服务领域对接融合,逐步实施“服务同质、资源共享”计划。落实大湾区体制机制创新政策部署,畅通人流、物流、资金流、信息流,拓展与港澳在教育、医疗、文化、旅游、社会保障等领域合作,便利港澳居民在我市学习、就业、创业和生活。

完善高水平开放发展体制机制。出台我市在形成全面开放新格局上走在全国前列的行动方案。争取国家进一步深化中国（广东）自贸区改革开放各项政策试点在我市全面实施，全面复制推广自由贸易区改革开放试点经验，积极对标国际投资和贸易通行规则。落实国家放宽外商投资市场准入政策，稳步扩大金融业、服务业、制造业、农业等领域开放，加快教育、医疗、文化等领域开放进程。全面深入实施外商投资准入前国民待遇加负面清单管理制度，负面清单以外的外商投资备案办理压缩至1个工作日以内。清理和取消外资企业在资质获取、招投标、权益保护等方面存在的差别化待遇，推动产业和创新支持政策对外商投资同等适用。

加快外经贸转型升级。推动货物贸易和服务贸易并行发展，加快发展通信、计算机和信息服务、咨询、研发设计等数字贸易，大力发展科技服务和技术贸易，提高专利许可技术占技术引进总额的比重。加强出口品牌企业政策支持。大力发展一般贸易，鼓励高新技术、装备制造、自有品牌等高附加值产品出口。完善贸易“双平台”建设，以“一带一路”国家和地区为重点，加快建设境外名优商品展销中心。推进跨境电商产业园建设，推动外贸综合服务企业和大型物流企业抱团在境外打造跨境电子商务平台，建立海外仓。加快推进古镇市场贸易方式采购试点。抓住国家积极扩大进口和进口来源多元化机遇，落实国家政策大幅降低市场热销消费品、药品进口税率政策，扩大冻品、乳制品、水产品、酒类等优质消费品进口。重点扩大来自欧美、以色列等国家和

地区的先进技术、关键设备和零部件进口，推动产业结构优化。完善和拓展国际贸易“单一窗口”标准版功能，完善口岸通关时效评估系统建设，进一步优化通关环境。完善口岸服务市场竞争机制，降低货物港务费等跨境贸易费用，提升进口贸易便利化水平。

提高国际化双向投资水平。坚持“引进来”和走出去并重，建立自主性强的双向投资促进体系。提升“一带一路”经贸合作能力，推动龙头企业、商协会联盟牵头建设“一带一路”沿线境外经贸合作区、境外产业园，推动灯饰、五金、家居、小家电等优势产业建设境外特色产业园和综合性产业基地，形成中山产业境外集聚发展优势。围绕现代经济体系建设的“急需短缺”，积极引进高质量、强带动外资项目，推动引资引智引技相结合。探索建立“走出去”“引进来”互补机制，推动企业外海并购，并将并购后的高端产业、高新技术、高品质服务等“引进来”。健全“走出去”风险防范机制，完善国际法律、金融、保险、跨文化管理等服务体系。加强涉外知识产权保护体系建设，实施知识产权涉外应对和外海知识产权维权援助。强化涉外商标专用权保护，建立境外商标品牌维权援助机制。

（六）不断增进民生福祉，构建共建共治共享的社会治理格局。

优先发展教育事业。推进学前教育扩容提质工程，继续加大公办幼儿园和普惠性幼儿园供给。推进义务教育优质均衡标准化发展，落实新建改建扩建公办中小学校任务，扩大优质教育供给。深化中高职一体化发展，启动中职学校专业

结构和布局调整,推动中职教育组团发展,创建现代职业教育综合改革示范市。实施新一轮“强师工程”。促进民办教育健康发展。加快高水平大学和高水平学科建设,推进澳门科技大学中山办学项目,探索引入社会力量新建高校。

提升就业创业质量。加强就业形势研判。完善就业创业扶持政策,提供全方位公共就业服务。突出抓好高校毕业生、残疾人、就业困难人员等重点群体就业创业工作,深入实施高校毕业生就业创业促进计划,引导和鼓励高校毕业生到基层、到中小微企业就业和自主创业。开展专项用工服务,帮助企业解决招工难题。完善创业带动就业机制,加强创业孵化基地建设。

推进健康中山建设。深化管理体制和运行机制改革,统筹推进医疗、医保、医药联动。完善分级诊疗、双向转诊保障机制。健全现代医院管理制度,在架构、权限、职责等方面与国内先进医院接轨。推进市人民医院新园区、市儿童医院建设,加快市第三人民医院改扩建。探索建设区域性医疗中心。提高家庭医生式服务重点人群签约率,提高签约服务质量。加强基层医疗卫生服务能力和人才队伍建设,加强全科医生培养。推进中医药事业发展。大力发展和规范社会办医。完善全面两孩配套政策。广泛开展全民健身活动,培育发展体育产业。

加强社会保障体系建设。深入推进全民参保登记计划,推动社会保险全覆盖。落实城镇职工基本养老金和城乡居民基础养老金正常调整机制,配合实施养老保险省级统筹。稳步提升社保待遇水平。完善社保基金运行分析监控机制。完

善社会救助、慈善事业、社会福利等制度体系,提升重特大疾病医疗救助水平,加强残疾人服务保障。积极稳妥应对人口老龄化,推进养老机构社会化改革。

打好精准脱贫攻坚战。完善大扶贫工作格局,加强扶贫公益宣传,搭建社会扶贫平台,吸引和调动社会参与。着力完善产业扶贫产销对接机制,建立特色优势扶贫产业长效发展机制。进一步拓宽就业扶贫渠道,加强针对性就业技能培训。加强教育扶贫和健康扶贫工作力度。综合运用社会保险、社会救助、社会福利等保障措施,兜底保障特殊困难群体。

加强和创新社会治理。深化法治建设“三级同创”活动,促进全民守法。发挥律师、心理咨询师、社工等专业人士作用,推动全民参与社会治理。加大全民普法力度,健全公共法律服务体系。全面落实司法体制改革各项任务,提高司法质效和公信力。加强行政执法监督,推进行政执法公开化、标准化、信息化。推动社会治理中心下移,加强城乡社区精细化治理、网格化管理。完善社会风险评估和矛盾纠纷排查化解、应急处理机制,完善信访、人民调解、仲裁、诉讼等多元化矛盾纠纷解决机制。

深入推进平安中山建设。落实国家安全观,推进国家安全人民防线建设。深化“智慧公安”建设,完善立体化、信息化社会治安防控体系。深入开展扫黑除恶专项斗争和打击黄赌毒、电信诈骗、危害食品药品安全等专项斗争,依法严厉打击各类违法犯罪。实行最严格的食品药品安全监管制度。落实企业安全生产主体责任,完善安全生产



领域风险分类管控制度。

(七)深化供给侧结构性改革,着力建设现代产业体系。

构建深化供给侧结构性改革长效机制。健全产业政策与创新、财政、金融、人才、土地政策的协调机制。继续落实降低制造业企业成本支持实体经济发展措施,落实国家、省降税减费政策,最大程度减轻企业负担。滚动修编补短板三年投资计划,加快补齐交通、能源、环保、信息等重点领域软硬基础设施的突出短板。完善去产能刚性约束机制,制定实施产业退出目录清单,依法关停和淘汰能耗、环保、质量、安全、技术达不到标准的企业,打造三角高平工业区等一批淘汰落后产能示范区。严格常态化执法,在重点高耗能高污染企业开展全行业覆盖执法。探索建立“亩产效益”评价体系,开展企业发展效益综合评价,倒逼企业淘汰落后产能。增强经济发展协调性,推动消费型经济发展,深化改善消费供给专项行动。

加快建设世界级先进制造业基地。实施优势传统产业转型升级三年行动计划,推动传统产业与互联网、大数据、人工智能深度融合,瞄准国际标准提升发展水平。加快重大产业平台建设,完善“园区管理中心+开发公司”管理架构,加快平台土地征收、基础设施建设、项目引进、转型升级等工作,新增建设用地优先保障产业平台开发。统筹火炬开发区园、翠亨新区园、民众园、三角园等园区,打造战略性新兴产业和科技成果转化集聚的东部产业创新带。重点实施新一代信息技术、高端装备制造、生物医药产业发展

行动计划,培育发展绿色低碳、数字经济、新材料、海洋经济等战略性新兴产业,到2020年形成3-4个产值超亿元的新兴支柱产业。启动加快发展新一代人工智能和应用行动计划,加快创建国家生物医药创新区。主动承接深圳、广州、香港、欧美等地区高端产业外溢,推动与广深港产业链、创新链、人才链、资金链、服务链和政策链“六链融合”,引进一批带动能力强、产业关联度大、科技含量高的优质项目。实施骨干企业培育工程,培育一批有特色、有竞争力、高成长性的行业龙头企业和小巨人企业。

提升现代服务业水平。推动生产性服务业向专业化和价值链高端延伸,推动生活性服务业便利化、精细化、品质化发展,推动服务业与制造业互促共进。全面深化国家服务业综合改革试点,深入实施“1238”工程,谋划建设深中现代服务业合作区,加速发展生产性服务业,打造珠西岸生产服务枢纽。实施服务业集聚区提升计划,建成一批高端要素集聚、辐射带动作用明显的现代服务业集聚区。以粤港澳大湾区为重点扩大服务业对外开放和对接合作,加强与香港在现代物流、咨询服务、国际金融、健康服务、教育产业、文化旅游等领域的对接合作,加强与广州深圳在检验检测、研发创新、信息技术、现代物流、现代金融等领域的深度合作。加快推动中山(石岐)总部经济区建设,吸纳吸引优质企业和高端产业。

(八)深入推进精神文明建设,加快建设文化强市。

抓好精神文明建设。持续深化习近平总书记

重要讲话精神的学习宣传,培育和践行社会主义核心价值观,广泛开展理想信念教育,深化中国特色社会主义和中国梦宣传教育。常态化开展全民修身行动,深入实施公民道德建设,广泛宣传道德模范和身边好人,积极开展文明村镇、文明单位、文明校园、文明家庭等群众性精神文明创建活动。大力弘扬革命精神,传承红色基因,做好杨殷故居、珠江纵队司令部等革命文化纪念地保护工作。围绕全面贯彻习近平新时代中国特色社会主义思想 and 党的十九大精神,紧扣改革开放四十周年、新中国成立 70 周年、中国共产党成立 100 周年等重要节点,开展系列活动。

壮大文化产业。推进文化与科技、教育、金融、旅游的跨界融合发展,做大做强游戏游艺、红木文化、创意陈列展示、灯饰及印刷创意产业等特色文化产业,提升文化产业对外影响力。积极开发和运用好孙中山文化资源,提升孙中山故里旅游区整体开发水平。积极推动石岐区大型文化旅游综合体建设,打造集生态旅游、主题娱乐、科技感知、文化体验和高端商务为一体的大型城市文化旅游综合体。

扩大文化惠民。深入实施文化惠民工程,创建国家公共文化服务体系示范区。完善公共文化服务设施,加快推进市博物馆、岐澳古道开发、“中山文化云”、街区自助图书馆等基础设施建设,完善图书馆和文化馆总分管服务体系。坚持以人民为中心的创作导向,鼓励文艺精品创作生产。积极开展“全民阅读”活动,办好香山讲坛、书香中山、中山读书月、中山书展等品牌。引导社会力量参与公共文化服务。

(九)深化改革攻坚克难,增强发展动力和活力。

加快构建资源高效配置的市场机制。落实我市进一步深化营商环境综合改革行动方案,对标世界最优最好最先进,打造珠三角国际化法治化营商环境高地。深化行政审批制度改革,建立健全“数字政府”服务管理政策规范,压减市级政府权责清单,在建设工程项目审批领域实行“融缺受理”制度、打造审批“高速公路”,实施区域评估制度,强力推进“照后减证”,企业开办时间压缩至 5 个工作日内。实施全国统一的市场准入负面清单管理,全面清理废除妨碍统一市场和公平竞争的各种规定,建立“优质优价”招投标机制,加快建立以信用为核心的新型市场监管方式。加大产权保护力度,建设民营企业投诉和维权工作平台,建立多元化的中小企业产权维权援助机制,实行涉企行政检查计划管理和临时专项执法检查备案制度,全面落实涉企收费目录清单制度。进一步建立健全金融服务实体经济的体制机制。促进土地资源高效配置,加强对存量土地统筹管控和规划引导,优化工业用地管理政策,探索建立新型产业用地管理机制,大力发展土地租赁、转让、抵押二级市场,推进用地功能混合和用途转换,加快闲置用地处置,统筹调整批而未供用地指标,优先满足重大基础设施、产业平台和重点项目需要。落实国家和省推进价格管理改革部署,稳步放开重点竞争性领域和环节价格。

建立高质量发展导向机制。出台我市在构建推动经济高质量发展的体制机制上走在全国前列的行动方案,力争到 2020 年基本形成推动经

济高质量发展的制度框架和政策体系。研究制定我市高质量发展综合绩效考核评价指标体系,按照功能区定位实行分类考核,更加重视对结构优化、科技创新、民生福祉、生态效益等指标的考核。完善干部考核评价机制,将推动经济高质量发展作为评价干部政绩的重要内容,强化考核结果运用。

构建质量技术标准引领机制。建立产品质量安全事故强制报告、安全风险监控制度,实施产品生产、流通、销售全过程质量责任追溯制度。参与国家标准综合改革试点建设,全面实施“标准+”工程,打造一批国家级和省级检验检测中心、计量测试中心等技术服务平台。实施质量提升三年行动计划,实施五金产品、淋浴房、灯饰、燃气具等重点产品质量国际对比提升工程、优质品牌培育工程、对标达标专项行动和“服务零距离、质量零缺陷”行动,建设国家和省出口产品质量安全示范区,全面提升中山产品、工程、服务、环境质量。健全品牌培育保护机制,支持大型骨干企业创建具有国际影响力的知名品牌、收购国外品牌,推动小榄全国锁具等一批知名品牌示范区建设,构建与国际接轨的产品标准和认证体系。

打好防范重大风险攻坚战。落实省打好防范化解重大风险攻坚战三年行动计划,部署政府债务与国有企业、金融、房地产等重点领域防范风险工作。严格规范政府举债行为,强化政府债务风险评估和预警指标硬约束,严禁违法违规融资举债,坚决遏制隐性债务增量。提升国资监管能力和实效,推进国企去杠杆、减负债。强化金融

风险源头管控,大力开展防范和处置非法集资、互联网金融风险专项整治等工作。严格落实房地产市场调控政策,完善多主体供应、多渠道保障、租购并举的住房制度,创新非住宅商品房去库存方式,加快建设住房租赁平台,促进房地产业平稳健康发展。

## 六、部分指标调整草案

根据评估及实际情况,为使规划更科学准确符合实际情况,建议对以下8项“十三五”规划指标进行适当的调整(详见附件1)。

(一) 建议将地区生产总值指标的2020年规划目标值由4757亿元调整为4246亿元,年均增长由8.5%调整为6.5%。

(二) 建议将人均地区生产总值指标的2020年规划目标值由130329元调整为117608元,年均增长由7.5%调整为5.5%,2015年数值根据实际完成情况从93769元修正为94030元。

(三) 建议将“工业全员劳动生产率”指标调整为“全社会劳动生产率”指标,2020年目标值拟定为18.95万元/人·年,“十三五”期间年均增长率为5.56%,2015年数值为14.46万元/人·年。

(四) 建议将耕地保有量指标的2020年规划目标值由4.85万公顷调整为4.23万公顷,2015年数值根据实际完成情况从4.98万公顷修正为4.92万公顷。

(五) 建议将能源消费总量指标的2020年规划目标值从1900万吨标准煤调整为1223万吨标准煤,年均增长率从5.17%调整为2.4%,2015年数值从1511万吨标准煤修正为1087万吨标准煤。

(六) 建议将“单位生产总值能源消耗降低”指标调整为“单位生产总值能源消耗下降率”指标，2020 年目标值为累计下降 17.6%，年均下降率 3.3%，2015 年数值为下降 3.91%。

(七) 建议将细颗粒物 (PM2.5) 浓度指标的 2020 年规划目标值由 33 微克/立方米调整为 32 微克/立方米，2015 年数值从 35 微克/立方米修正为 33 微克/立方米。

(八) 建议将平均预期寿命指标的 2020 年规划目标值从 78.85 岁调整为 80 岁，2015 年数值从 78.8 岁修正为 79.43 岁。

### 七、部分重大项目调整草案

经过两年多的建设推进，“十三五”重大项目整体进展顺利。由于规划时间跨度较长，根据评估及实际情况，需对业主放弃投资、不再具备实施条件的重大项目调出，对规划实施以来新增的重大项目予以调入补充，同时根据项目实际建设情况对部分项目投资计划进行调整（详见附件 2）。

(一) 拟调出项目共 24 项，减少“十三五”

期间投资计划 792.1 亿元。

(二) 拟调入项目共 39 项，增加“十三五”期间投资计划约 453.11 亿元。

(三) 调减“十三五”期间投资计划的项目共 51 项，调减“十三五”期间投资 1016.25 亿元。

(四) 调增“十三五”期间投资计划的项目 12 项，调增“十三五”期间投资 133.54 亿元。

调整后，我市“十三五”重大项目规划中，建设项目数为 167 项，比原来增加 15 项，总投资调整为 4713.98 亿元，“十三五”期间投资计划调整为 2379.6 亿元，截至 2018 年 6 月底，共有 12 个项目完工投产，103 个项目处于建设阶段，累计完成投资 1009.89 亿元，已完成“十三五”期间投资计划的 42.44%。

以上意见，请予审议。

附件：1. 中山市“十三五”规划纲要中期评估经济社会发展主要指标调整说明

2. 中山市“十三五”规划纲要中期评估重大项目调整说明

## 附件 1

## 中山市“十三五”规划纲要中期评估 经济社会发展主要指标调整说明

按照国家和省的统一部署,对“十三五”规划开展中期评估,我市“十三五”规划纲要经过两年半的实施,主要经济社会指标完成情况良好。截至 2017 年底,规划提出的创新发展、协调发展、绿色发展、开放发展、共享发展五大类 49 项(规划提出 43 项指标,因其中有 4 项指标含了 10 个分项指标,实际指标数为 49 项),除去 5 项指标暂时未有数据外,有 17 项指标提前达到规划期末目标,分别是高新技术企业数量、每万人发明专利拥有量、城乡居民收入比、万元 GDP 用水量、化学需氧量、氮氧化物排放控制、城镇生活污水集中处理率、城镇生活垃圾无害化处理率、森林覆盖率、森林蓄积量、人均公园绿地面积、平均预期寿命、基本公共服务占财政一般预算支出的比重、城镇职工基本养老保险参保率、城乡居民基本养老保险参保率、城乡基本医疗保险参保率、每万人全科医生数等;有 20 项指标达到均衡进度或规划要求。同时,地区生产总值、人均地区生产总值、单位建设用地二三产业增加值、工业全员劳动生产率、研究与开发经费支出占 GDP 比重、文化及相关产业增加值占 GDP 比重、常住人口等 7 项指标未达到均衡进度或规划要求,需要加大工作力度。

现对“十三五”规划纲要的主要指标调整说

明如下:

1. 综合考虑外部环境因素和我市实际情况,建议将地区生产总值五年年均增长目标从 8.5% 调整为 6.5%,2020 年地区生产总值总量目标值从 4757 亿元调整为 4246 亿元。

2. 结合地区生产总值指标的调整,建议将人均地区生产总值年均增长目标从 7.5% 调整为 5.5%,2020 年人均地区生产总值从 130329 元调整为 117608 元。

3. 参考省“十三五”规划及广东高质量发展综合绩效评价体系,建议将“工业全员劳动生产率”指标调整为“全社会劳动生产率”指标,2020 年目标值拟定为 18.95 万元/人·年,“十三五”期间年均增长率为 5.56%。

4. 根据《广东省国土资源厅转发国土资源部关于广东省土地利用总体规划(2006-2020 年)有关指标调整的函》,建议将耕地保有量 2020 年规划目标值从 4.85 万公顷调整为 4.23 万公顷。

5. 根据 2017 年《广东省能源消费总量控制工作方案》给我市下达的“十三五”能源消费总量指标,建议将我市能源消费总量指标 2020 年目标值从 1900 万吨标准煤调整为 1223 万吨标准煤,2015 年数值按照实际消费情况从 1511 万吨标准煤修正为 1087 万吨标准煤。

6. 根据国家、省的要求,建议将“单位生产总值能源消耗降低指标”调整为“单位生产总值能源消耗下降率”,2020年目标值为累计下降17.6%,年均下降率3.3%。

7. 根据《广东省打好污染防治攻坚战三年行动计划(2018-2020年)》、《污染防治攻坚战重点任务分工方案》和《污染防治攻坚战目标任务表》给我市下达的污染防治攻坚战目标的细颗粒物(PM<sub>2.5</sub>)浓度目标任务,建议将细颗粒物(PM<sub>2.5</sub>)浓度指标的2020年规划目标值从33微克/立方米调整为32微克/立方米。

8. 因2015年实际“平均预期寿命”79.43岁已超过“十三五”规划2020年目标值 $\geq 78.85$ 指标设置,参照《健康中山2030规划》指标,建议将(序号31)平均预期寿命(岁)指标的2020年规划目标值从78.85岁调整设置为80岁。

综上,需要调整的指标共8项,包括地区生产总值、人均地区生产总值、工业全员劳动生产率、耕地保有量、能源消费总量、单位生产总值能源消耗降低、细颗粒物(PM<sub>2.5</sub>)、平均预期寿命,调整情况详见附件1-1,各项主要指标完成情况详见附件1-2。

## 市人大财政经济委员会关于中山市“十三五” 规划纲要实施中期评估及部分指标和 重大建设项目调整草案的报告的 审查结果报告

——2018年12月28日在中山市第十五届人民代表大会常务委员会第十六次会议上

中山市十五届人大财政经济委员会主任委员 冯煜荣

主任,各位副主任,秘书长,各位委员:

根据监督法的有关规定,为配合市人大常委会对“十三五”规划纲要中期评估报告的审议工

作,11月中上旬,财政经济工委同常委会各工作机构组织六个调研组,就我市“十三五”规划纲要的中期实施情况开展了专题调研,并向市政

府反馈了总体调研情况。市政府有关职能部门结合有关意见和建议对“十三五”规划纲要中期评估报告进行了补充完善。市十五届人大财政经济委员会在调研基础上，听取市发改局等部门对“十三五”规划纲要中期评估及部分指标和重大建设项目调整情况的汇报，并对指标调整草案进行了初步审查。现将审查结果报告如下。

### 一、关于对我市“十三五”规划纲要中期实施情况的总体评价

“十三五”规划纲要实施以来，在市委的领导下，市政府及其有关部门按照“四个全面”战略布局和“三个定位、两个率先”任务部署，坚持稳中求进总基调，贯彻新发展理念，落实高质量发展要求，围绕确定的目标任务，积极应对国内外经济形势发生的深刻变化，紧扣新时代社会主要矛盾变化，锐意进取，积极作为，主要指标多数达到预期进度，规划实施取得了阶段性成果。一是经济朝着高质量方向发展。经过两年多的努力，我市经济综合实力和竞争力不断增强，先进制造业增加值占制造业增加值比重从 2015 年的 40.5% 增至 2017 年 47.6%，超出均衡进度。服务业增加值占 GDP 比重从 2015 年的 43.5% 增至 2017 年 47.8%，实现目标值 96%。二是民生福祉持续提升。城乡居民收入稳步提高，2017 年居民人均可支配收入 43554 元，同比增长 8.9%，两年年均增长 10.1%，高于 GDP 增速。三是法治化营商环境建设成效显著。“放管服”改革持续推进，民营经济主体地位更加巩固，公平竞争审查制度正式实施，法治建设取得新成就。四是创新驱动发展战略大力实施。高新技术企业数量两

年翻两番，2017 年达 1715 家；每万人发明专利拥有量两年年均增长 36.98%，2017 年达 17.13 件，是全国平均水平的 1.7 倍。五是综合交通体系有所完善。交通基础设施建设全面推进，“四纵五横”高速公路和“三环十二射”干线公路网加快构建；中山港“一港五区”布局初步形成。六是绿色低碳发展得到加强。加强生态空间管控，健全生态文明考核体系，全面深化大气污染综合防治，着力解决突出水环境问题。

从中期评估调研的情况看，我市“十三五”规划纲要在具体实施中仍存在一些问題。制约经济社会发展的因素依然存在，整体经济发展水平有待提升，产业结构需进一步优化，助推经济发展的部分措施实施缓慢，生态环境治理压力仍然较大，社会事业发展仍面临不少挑战，存在不少短板。

### 二、关于部分指标和重大建设项目的调整

截至 2017 年底，“十三五”规划纲要提出的创新发展、协调发展、绿色发展、开放发展、共享发展五大类共 49 项预测指标组成的指标体系中，有 17 项指标已经提前达到规划期末目标，20 项达到规划目标进度或控制在规划目标之内，7 项指标未达到均衡进度。根据评估及实际情况，拟对 8 项指标进行适当的调整，将地区生产总值和人均地区生产总值 2 个指标根据实际发展趋势进行了适当的调整，对工业全员劳动生产率、耕地保有量、能源消费总量、单位生产总值能源消耗、细颗粒物（PM2.5）浓度等 5 个指标根据省的意见进行指标更换，对平均预期寿命指标按实际值进行修正。

“十三五”规划纲要提出 152 项重大建设项目，此次调出 24 项，调入 39 项，“十三五”期间投资计划调整为 2379.6 亿元，调减率 33%。截至 2018 年 6 月底，有 12 个项目完工投产，103 个项目动工在建。

审查认为，市人民政府对“十三五”规划纲要 8 项预期指标及部分重大建设项目进行调整，符合我市的实际情况。建议本次会议同意市人民政府提出的“十三五”中期评估报告，批准中山市“十三五”规划纲要部分指标和重大建设项目的调整草案。

### 三、推进规划目标任务全面完成的几点意见和建议

审查认为，经济增速放缓趋势较为明显，应当理性看待。今后我市经济社会发展的重点，仍然是转变发展方式，调整经济结构和提高经济发展质量与效益。初审提出如下意见和建议：

一要做好“十三五”规划中期评估的总结工作，重视中期评估成果的转化，更好地完成规划后半段的目标和任务，并为科学编制下一个五年发展规划做好前期准备。

二要切实解决多规不合一问题和建设、土地

规划问题，市政府要成立专责小组，主动与国家和省相关部门对接沟通，把我市的实际人口数量反映出来，确保 2020 年后的十年规划能在接近实际人口数量基础上编制，提高建设规模总量。

三要抓住主要矛盾，注重全要素生产率对经济增长的实际贡献，更加注重结构的调整和发展方式的转变，充分利用中山现有资源和优势提高经济发展的质量。

四要深刻领会习近平总书记在民营企业座谈会上重要讲话精神，大力支持民营企业发展壮大，让民营经济创新源泉充分涌流，让民营经济创造活力充分迸发。

五要全面推进生态文明建设。高度重视环卫基础设施建设，加大生态环境治理力度，推进垃圾分类工作，改善农村生态环境，建设生态宜居乡村。

六要坚持以人民为中心，推进各项社会事业大发展。加快推进现代公共文化服务体系建设，统筹优化配置教育资源，深化医疗卫生体制改革，推进社会治理精细化。

以上报告，请予审议。



# 关于对我市“十三五”规划纲要实施 中期评估情况的调研报告

中山市人大常委会综合调研组

(2018年12月18日)

为做好市十五届人大常委会第十六次会议听取和审议市政府关于《中山市“十三五”规划纲要中期评估报告》的准备工作，市人大常委会组织了六个调研组，由常委会领导带队，围绕《中山市国民经济和社会发展第十三个五年规划纲要》（以下简称“十三五”规划纲要）提出的7大主要任务、7类重大建设项目和43项发展指标的中期执行情况，开展了专题调研。期间，召开了调研情况汇报会，并吸收了部分专家、学者和人大代表的意见，就“十三五”规划纲要中期评估报告所提出的评价研判、问题分析和发展预测情况进行了梳理和讨论，对今后进一步推动规划实施提出了对策和建议。从总体情况看，我市“十三五”规划纲要的执行情况良好，同时也存在一些问题，规划实施的中后期工作机遇与挑战并存。希望通过本次调研，推动重点问题的解决。现将主要情况、问题、意见和建议综述如下。

## 一、“十三五”规划纲要实施主要情况

“十三五”规划纲要实施以来，在市委的领导下，市政府及其有关部门，全面贯彻党的十八大、十九大精神，以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，深入贯彻习近平总书记重要讲话精

神，按照“四个全面”战略布局和“三个定位、两个率先”任务部署，坚持稳中求进总基调，贯彻新发展理念，落实高质量发展要求，围绕规划确定的目标任务，积极应对国内外经济形势发生的深刻变化，紧扣新时代社会主要矛盾变化，推动规划实施取得了阶段性成果，为推进“五个中山”建设，实现省委对中山提出的“三个定位”目标奠定了较扎实的基础。截至2017年底，“十三五”规划纲要提出的创新发展、协调发展、绿色发展、开放发展、共享发展五大类共49项预测指标组成的指标体系中，有17项指标已经提前达到规划期末目标，20项达到规划目标进度或控制在规划目标之内，7项指标未达到均衡进度。“十三五”规划纲要提出152项重大建设项目，此次调出24项，调入39项，“十三五”期间投资计划从3601.3亿元调整为2379.6亿元，调减率33%。截至2018年6月底，有12个项目完工投产，103个项目处于建设阶段。

（一）经济朝着高质量方向发展。经过两年多的努力，我市经济综合实力和竞争力不断增强，供给侧结构性改革稳步推进，制造业核心竞争力持续提升，服务业规模发展壮大，现代服务

业发展提速。先进制造业增加值占制造业增加值比重从 2015 年的 40.5% 增至 2017 年 47.6%，超出均衡进度。服务业增加值占 GDP 比重从 2015 年的 43.5% 增至 2017 年 47.8%，实现目标值 96%。

(二) 民生福祉持续提升。创业带动就业效果显著，民生托底能力不断上升，学前教育公益性和普惠性进一步增强，更加公平可持续的社会保障体系进一步完善，人群健康水平明显提高。城乡居民收入稳步提高，2017 年居民人均可支配收入 43554 元，同比增长 8.9%，两年年均增长 10.1%，高于 GDP 增速。

(三) 法治中山建设全面进步。地方立法工作加快推进，基本解决“执行难”问题，惩治和预防腐败，智慧公安、平安中山建设工作成效显著。“放管服”改革持续推进，民营经济主体地位更加巩固，公平竞争审查制度正式实施，竞争性领域和环节价格全面放开，社会信用体系建设取得阶段性成果，市场事中事后监管不断加强，政府性债务和隐性债务管理力度加强。法治中山建设取得新成就，社会治理水平不断提升。

(四) 创新驱动发展战略大力实施。通过实施支持创新驱动发展的一揽子措施，促进了观念更新、制度创新和生产经营管理方式的深刻变革，有效促进新技术、新业态、新模式加快发展和产业结构优化升级。推进了创新创业与实体经济的有效结合，确立了企业创新的主体地位。高新技术企业数量两年翻两番，2017 年达 1715 家；每万人发明专利拥有量两年年均增长 36.98%，2017 年达 17.13 件，是全国平均水平的 1.7 倍。

(五) 综合交通体系有所完善。交通基础设

施建设全面推进，“四纵五横”高速公路和“三环十二射”干线公路网加快构建；中山港“一港五区”布局初步形成，中山港新客运码头开工建设，中山至深圳机场水上客运航线正式通航，神湾港区已开通国内首个粤澳游艇自由行；广珠城际中山站开通多个大中城市的直达高铁服务，小榄站开通往湛江、茂名、阳江等粤西地区的高铁服务。

(六) 绿色低碳发展得到加强。实施资源总量管理和全面节约制度，加强生态空间管控，健全生态文明考核体系，强化森林资源保护建设。生态环境治理体系建立健全，污染防治区域联动机制全面建立，积极推动环境监管体系建设，全面深化大气污染综合防治，着力解决突出水环境问题。成功创建“国家森林城市”，着力营造更多更好绿色空间，努力推进低碳发展。

## 二、我市实施“十三五”规划纲要存在的主要问题

我市在“十三五”规划实施过程中，遇到不少矛盾和问题。既有长期积累下来的深层次矛盾，又有新情况和新问题，两相交织，集中显现。

(一) 制约经济社会发展的因素依然存在。多规合一问题和建设、土地规划问题近几年尤其突出，形成发展瓶颈，并严重制约了全市经济持续增长。一是优质项目因供地问题没法落地，工业增长疲软。2016 年，工业投资增长 1.4%，制造业投资增长 9.6%；2017 年，工业投资下降 0.5%，制造业投资下降 5.1%；2018 年 1-10 月，工业投资下降 15.9%，制造业投资下降 21.7%，经济增长的压力持续加大。二是部分企业也因为规划问题使转型升级举步维艰而纷纷向外省市扩张。阜沙镇渔博园的招商工作由于难以突破土

地政策限制而变得困难重重。三是影响部分交通基础设施建设项目推进,今年干线公路和高速用地计划约 6361 亩,截至 2018 年 10 月底,完成约 2088 亩,占年度计划的 33%。四是主要民生工程建设滞后,南部三镇取水口上移工程、部分学校建设用地、森林公园和湿地公园建设等因土地问题导致工程滞后,中山市动物无害化处理厂建设项目调整至 2020 年动工。五是征地拆迁遗留问题中大部分或是被征地拆迁群众无法回迁,或是因为规划问题新建房屋无法办证导致一系列的民生问题无法解决,极大的损害了被征地拆迁群众的利益,超越了被征地拆迁群众的承受能力,并形成了恶性循环的社会问题,影响新的征地拆迁工作。

(二)整体经济发展水平有待提升,产业结构需进一步优化。随着国际经济的起伏变化,以外向型经济为主的中山面临转型升级的压力越来越大,中山经济发展面临着四个“难以为继”。一是 2016 年和 2017 年中山 GDP 增速低于绝对值排名,显示中山发展动力和后劲不足。二是传统劳动密集型产业仍占主导地位,缺乏龙头型科技创新型企业,高新技术企业和成长性较好的瞪羚企业数较少。招商引资项目落地不多,“月亮级”的工业项目更少,新投产项目对拉动经济、调整结构的作用有限。三是受中美贸易摩擦等多重因素影响,预计 2018 年我市外贸进出口同比下降 10.4%,外商投资新增重大项目较少,形势较为严峻。四是消费市场增长放缓,2016 年社消零增长 11%,2017 年 8.6%,预计 2018 年 5%左右,与全年增长 10%目标有较大差距。

(三)助推经济发展的部分措施实施缓慢。

一是部分交通基础设施建设项目进度缓慢。交通基础设施建设是社会发展的基础和必备条件,抓好了可以为发展积蓄能量、增添后劲,而建设滞后则可能成为制约发展的瓶颈。近两年,由于各种各样的原因,导致有些项目无法推进,有些项目不能开工,有些项目面临停工,有些项目施工受限,交通基础设施建设为经济发展的助推作用严重受限。二是水利基础设施建设投入仍需加大,部分水利基础设施老化,我市近期极端恶劣天气频发,防洪减灾形势严峻。三是主城区“三旧”改造举步维艰。由于建设用地土规模问题,统筹协调力度及实际问题的指导不够,“三旧”改造诸多工作未有理清思路,许多环节都未能实现串联贯通、衔接,导致有些问题久拖未决,增大了改造项目成本和风险。四是镇区锌铁棚改造项目推进缓慢。“三规”不符,造成项目难以启动。产权关系复杂,无法办理相关规划调整手续。控规调整周期长,影响改造进度。相关规费、补贴等导向性优惠不多,影响了改造的积极性。资金实力不足,仅凭镇区自身财政能力无法大规模推动锌铁棚改造。五是部分国有资产处置进度推进缓慢,造成相当价值的国有资本无法服务经济建设的需要。

(四)生态环境治理压力仍然较大。大气污染防治工作依然严峻,2017 年臭氧和二氧化氮年平均浓度与 2016 年相比均有所上升。局部地区水环境问题仍然突出,中山浅海渔场区水质为劣Ⅳ类,3 个入海河流考核断面水质均为劣Ⅴ类,城市黑臭水体问题仍然突出。土壤污染情况不容忽视,全市选取土壤监测点位,点位超标率较高,农业投入品仍存在过量使用、利用率不高

等问题。生活垃圾处理设施能力不足,影响生活垃圾无害化处理工作。目前我市还未建成垃圾处理应急设施,影响组团基地安全运营。餐厨垃圾、建筑垃圾处理仍没有好的解决办法。农村生活垃圾收运系统建设水平不高,仍有几个镇尚未建成达标的垃圾转运站,仍然在使用老旧的转运站,二次污染防治措施不足,存在较严重的环境污染。农村环境卫生有待改善,农村污水处理设施重建、轻管理,截污效果不理想。

(五)社会事业发展仍面临不少挑战。教育、文化、卫生等民生领域还有不少短板,人民群众多样化、多层次的公共服务需求与供给不足的矛盾仍较为突出。学前教育及公办中小学学位普遍不足,义务教育的均衡发展还达不到要求,教师编制严重短缺,高等教育存在短板。文化、卫生存在财政保障体系不够完善,服务队伍专业技术人员匮乏,机构发展后劲不足,普惠型基本公共服务保障制度还没有完全建立,特别是文化产业核心竞争力不强,文化产业增加值只占 GDP 比重的 2.99%,远没有达到《纲要》要求 2020 年达到 GDP 比重 6.8%的要求。

### 三、意见和建议

(一)勇担当,切实解决深层次疑难问题。多规不合一问题和规划问题已经成为中山发展的重大障碍,市政府要敢于担当,成立专责小组,领导相关部门,按照尊重历史、面对现实、解决问题、着眼发展的工作原则,梳理分析原因,主动与中央和省相关部门对接沟通,切实处理和解决好疑难问题。第一,处理好中山常住人口数量与经济社会发展的关系,把中山市的实际人口数量反映出来,确保 2020 年后的十年规划能在接

近实际人口数量基础上编制,提高建设规模总量。控制好与人口数量有关联性的国民经济指标,确定合理目标,努力破解影响制约中山发展的相关要素。第二,谋划好下一个周期的整体规划和专业规划,并高度重视“多规合一”细节,实现环保、教育、体育、卫生、林业园林、交通、市政、水务、环卫等多个部门的专业规划与各项总体规划的相辅相成,进一步构建定位清晰、功能互补、统一衔接、促进发展的规划蓝图。第三,坚持以人民为中心,切实拿出勇气和担当来解决征地拆迁历史遗留问题。发展是为了人民,同时要依靠人民,发展成果由人民共享,但是部分老百姓的权利因为发展受到损害而长期得不到解决,不符合党的根本宗旨,必须尽快并千方百计解决问题。

(二)强发展,推动经济高质量发展。在新时代下,面临一些新问题新挑战,国内外环境发生明显变化,要抓住主要矛盾,注重全要素生产率对经济增长的实际贡献,更加注重结构的调整和发展方式的转变,充分利用中山现有资源和优势提高经济发展的质量。一是构建促进现代产业协同发展的政策保障体系,健全产业政策与创新、财政、金融、人才、土地政策的统筹协调机制。二是大力发展战略性新兴产业,加快传统优势产业提质升级,主动融入粤港澳大湾区协同发展,夯实高质量发展的基础。三是坚持科技创新,积极参与珠三角国家自主创新示范区和粤港澳大湾区国际创新中心建设,力求在制约科技创新体制机制障碍上取得新突破,从而推进创新型城市建设。四是立足比较优势,统筹布局各组团主导产业功能区块,全面推动九大市级产业平台建

设,加强对存量土地统筹管控和规划引导。

(三)聚合力,多措并举推进城乡建设。攻坚克难推动交通基础设施建设工程的进展,加强多方协调,重点跟进项目用地、用林报批工作,依法依规施工,做好综合管线迁改前期工作,全力攻克涉铁、涉高项目施工批复问题,切实推动项目的进展。加大对水利基础设施建设的投入,特别是加大对部分经济欠发达镇的水利基础的投入,确保人民群众生命财产安全。有序推动主城区“三旧”工作,加大政策支持,加强统筹协调能力,协调好“三旧”改造项目涉及市政府、国土、规划、法制等诸多部门的关系,形成合力推动“三旧”项目有序推进。加大力度推动镇区锌铁棚改造项目,针对重点锌铁棚改造项目开通审批绿色通道,加快落实各项扶持政策。全力协调国有资产处置过程中遇到的各种情况,主动对接沟通,推动国有资本回归市场,助力中山经济大发展。

(四)重环保,全面推进生态文明建设。一是加大生态环境治理力度。加强大气污染防治工作,加强VOCs综合治理,加大水环境污染整治力度,加快推进黑臭水体整治工作及污水管网修复和改造工作,持续推进内河涌整治。积极推动土壤污染防治工作,加强土壤污染防治;加强畜禽粪污治理,加大秸秆还田力度,以减少化肥的使用量。二是加大环卫基础设施建设。加快推进垃圾焚烧厂扩容工程建设,尽快建成垃圾处理应急设施,设置建筑垃圾消纳场,加快推进中心组团范围的餐厨垃圾无害化处理工作,推进垃圾分

类工作。三是加强生态宜居乡村建设。加快建成达标的垃圾转运站,建设达到考核要求的露天垃圾收集点,加大农村污水处理设施的建设和管理,加强农村清洁卫生工作,消除脏乱差现象,加强农村生态环境建设。把山水田林湖草作为一个生命共同体,实施整体保护、系统修复、综合治理。同时,加快推进乡村黑臭水体整治工作,推进农业清洁生产。

(五)惠民生,持续提升民生福祉。加快推进现代公共文化服务体系建设,提高文化产业竞争力。保护和传承历史文化名城资源,大力发展文化产业和旅游休闲文化,整合各类公共文化资源,促进城乡基本公共文化服务一体化,提升城市文化品位。统筹优化配置教育资源,推进义务教育优质均衡标准化发展;落实新建改建扩建公办中小学校任务,扩大优质教育供给;推进教育领域综合改革,深化中高职一体化发展,创建现代职业教育综合改革示范市;促进民办教育健康发展,加快高水平大学和高水平学科建设,加快推进澳门科技大学中山办学项目,探索引入社会力量新建高校。深化医疗卫生体制改革,推进公共卫生、基本医疗、医保支付、药品保障、监督管理等改革,优化社会办医政策环境,鼓励发展远程医疗服务,巩固我市无医闹城市成果。推进社会治理精细化,充分发挥法治对经济社会的引领、规范和保障作用,进一步加快推进社会诚信建设。

## 中山市人民代表大会常务委员会关于批准 中山市“十三五”规划纲要部分指标和 重大建设项目调整方案的决议

(2018年12月28日中山市第十五届人民代表大会常务委员会第十六次会议通过)

中山市第十五届人民代表大会常务委员会第十六次会议听取和审查了市人民政府《关于中山市“十三五”规划纲要中期实施情况评估及部分指标和重大建设项目调整草案的报告》，会议同意财政经济委员会的审查结果报告，同意《关于中山市“十三五”规划纲要中期实施情况评估及部分指标和重大建设项目调整草案的报告》，决定批准中山市“十三五”规划纲要部分指标和重大建设项目的调整方案。

## 中山市第十五届人大常委会第十六次会议 对中山市“十三五”规划纲要实施中期评估及 部分指标和重大建设项目调整方案报告的审议意见

(2018年12月28日)

2018年12月28日，中山市第十五届人大常委会第十六次会议听取和审议了市人民政府《关于中山市“十三五”规划纲要实施中期评估及部分指标和重大建设项目调整方案的报告》和市第十五届人大财政经济委员会相关审查结果

报告。现将审议意见综合如下。

审议认为，“十三五”规划纲要实施以来，我市各级各部门坚持稳中求进总基调，贯彻新发展理念，落实高质量发展要求，围绕确定的目标任务，积极应对国内外经济形势发生的深刻变化，

紧扣新时代社会主要矛盾变化，锐意进取，积极作为，主要指标多数达到预期进度，规划实施取得了阶段性成果。在具体实施中仍存在一些问题：制约经济社会发展的因素依然存在，整体经济发展水平有待提升，产业结构需进一步优化，助推经济发展的部分措施实施缓慢，生态环境治理压力仍然较大，社会事业发展仍面临不少挑战。建议市人民政府针对存在问题，切实做好如下工作。

一、坚定信心扎实工作，确保规划如期落实。要做好“十三五”规划中期评估的总结工作，认真查找原因，强化责任，扎实完成规划后半段的目标和任务。重视中期评估成果的转化，并为科学编制下一个五年发展规划做好前期准备。

二、正视问题积极应对，突破经济发展瓶颈。市政府要敢于担当，成立专责小组，推动解决“多规不合一”问题和建设、土地规划问题，处理好中山常住人口数量与经济社会发展的关系，把我市实际人口数量反映出来，确保 2020 年后的十年规划能在接近实际人口数量基础上编制，提高建设规模总量。

三、推动经济高质量发展，全面融入粤港澳大湾区。充分利用中山现有资源和优势提高经济发展的质量，构建促进现代产业协同发展的政策保障体系，大力发展战略性新兴产业，主动融入

粤港澳大湾区协同发展，积极参与珠三角国家自主创新示范区和粤港澳大湾区国际创新中心建设，全面推动九大市级产业平台建设。

四、多措并举改革创新，积极推进城乡建设。攻坚克难推动交通基础设施建设项目的进展，加大对水利基础设施建设的投入，特别是加大对部分经济欠发达镇的水利基础的投入。创新方式方法，凝聚合力，推进主城区“三旧”改造项目、镇区锌铁棚改造和国有资本回归市场，助力中山经济大发展。

五、推进生态文明建设，奋力建设美丽中山。加强大气污染防治工作和水环境污染整治力度，积极推动土壤污染防治，加快推进垃圾焚烧厂扩容工程建设，加快推进中心组团范围的餐厨垃圾无害化处理工作，加强生态宜居乡村建设，加快推进乡村黑臭水体整治工作，实施农业清洁生产。

六、办好民生实事，持续提升民生福祉。加快推进现代公共文化服务体系建设，提升城市文化品位。统筹优化配置教育资源，推进义务教育优质均衡标准化发展。深化医疗卫生体制改革，鼓励发展远程医疗服务。推进社会治理精细化，充分发挥法治对经济社会的引领、规范和保障作用。

# 中山市人民政府关于中山市国有资产管理情况的报告

市人大常委会：

按照《中共中央关于建立国务院向全国人大常委会报告国有资产管理情况制度的意见》和《中共中山市委关于建立市政府向市人大常委会报告国有资产管理情况制度的意见》要求，市政府认真落实有关工作部署，建立健全全市各类国有资产管理报告制度，明确责任主体，采取有力措施，切实摸清家底，推动国有资产报告工作顺利开展。现将有关情况报告如下。

## 一、2017 年全市国有资产基本情况

2017 年，我市全面贯彻落实上级关于国有资产管理的重大决策部署，扎实推进国资国企改革，加强国有资产管理，推动国有资产规模不断扩大，促进国有资产配置和运行效率进一步提高。

截至 2017 年底，全市行政事业性国有资产总额合计共 390.18 亿元（国有自然资源只统计实物量，暂不统计价值量）。负债总额 96.07 亿元，净资产总额 294.11 亿元。截至 2018 年 6 月，市属国有企业国有资产总额 867.31 亿元（含境外资产 25.55 亿元及金融类企业国有资产 6.77 亿元），负债总额 373.31 亿元。

### （一）行政事业性国有资产管理情况。

#### 1. 全市行政事业性国有资产管理总体情况。

一是资产负债情况。截至 2017 年底，全市行政事业性国有资产总额 390.18 亿元，负债总

额 96.07 亿元，净资产总额 294.11 亿元。其中：市级行政事业单位资产总额 101.95 亿元，占比 26.13%；负债总额 25.82 亿元，占比 26.88%；净资产总额 76.13 亿元，占比 25.89%。镇区行政事业单位资产总额 288.23 亿元，占比 73.87%；负债总额 70.25 亿元，占比 24.32%；净资产总额 217.98 亿元，占比 74.11%。按单位性质分类，行政单位资产 183.22 亿元，负债 42.37 亿元，净资产 140.85 亿元。事业单位资产 206.96 亿元，负债 53.70 亿元，净资产 153.26 亿元。

二是资产构成情况。截至 2017 年底，全市行政事业单位实有资产总额 390.18 亿元，其中：流动资产 101.62 亿元，占比 26.04%；固定资产 223.64 亿元，占比 57.32%；无形资产 35.04 亿元，占比 8.98%；在建工程 22.90 亿元，占比 5.87%；其他类资产 6.98 亿元，占比 1.79%。

三是固定资产配置情况。截至 2017 年底，全市行政事业单位固定资产总额 223.64 亿元，其中：市级 65.74 亿元，镇区 157.9 亿元。按照财政部统一的六大类固定资产统计口径：土地、房屋及构筑物 143.78 亿元，占比 64.29%；通用设备 52.97 亿元，占比 23.68%；专用设备 16.33 亿元，占比 7.30%；文物和陈列品 0.26 亿元，占比 0.12%；图书档案 1.92 亿元，占比 0.86%；家具、用具、装具及动植物 8.38 亿元，占比 3.75%。全市行政事业单位土地面积实有数



2,953.05 万平方米，土地地块总数 830 块，其中有土地权属证明的土地地块 377 块。使用状况为：单位自用 2602.55 万平方米，占总面积 88.13%；出租出借 91.44 万平方米，占总面积 3.10%；其他 259.06 万平方米，占总面积 8.77%。办公用房（含办公室、服务用房、设备用房和附属用房等）面积实有数 164.12 万平方米，其中：市级 47.96 万平方米，各镇区 116.16 万平方米。办公室面积 45.77 万平方米，使用方式上，单位自用占比 91.13%，出租出借（含出租出借给所属行政事业单位）占比 2.60%，其他占比 6.27%。大型设备实有数 661 台，其中：市级 529 台，各镇区 132 台。使用方式上单位自用占比 100%。车辆等各类交通运输工具实有数 3,413 台，其中：市级 1,319 台，各镇区 2,094 台。使用方式上单位自用占比 99.56%，其他占比 0.44%。

四是资产出租出借及处置情况。截至 2017 年底，全市行政事业单位出租出借资产账面原值合计共 1.96 亿元，占资产总额的 0.50%。行政事业单位资产出租出借资产主要是土地、房屋及构筑物，账面原值 1.82 亿元，占资产出租出借总额的 92.86%。对外投资资产账面原值合计共 6.13 亿元（其中市级 0.09 亿元），占资产总额的 1.57%。资产处置账面原值 8.84 亿元（其中市级 1.13 亿元），占资产总额的 2.27%。所处置的资产主要为固定资产 8.56 亿元，占资产处置账面原值的 96.83%。

五是国有资产收益情况。截至 2017 年底，全市行政事业单位国有资产收益合计共 0.20 亿元，其中：出租出借收入 0.11 亿元，占比 55.00%；

对外投资收益 0.07 亿元，占比 35.00%；其他收入 0.02 亿元，占比 10.00%。

2. 完善行政事业性国有资产管理体制。行政事业性国有资产实行国家统一所有，政府分级监管，各单位占有、使用和支配的管理体制。各级财政部门、主管部门和行政事业单位根据职责分工，通过健全管理制度，明确统一的责任机构和管理人员等措施，不断强化行政事业单位国有资产监督管理职责。其中：财政部门负责实施综合管理，制定有关制度和标准并组织实施和监督检查，指导监督主管部门的组织管理和行政事业单位的具体管理工作；主管部门承担本部门 and 所属行政事业单位国有资产的组织管理职责，负责制定本部门或行业资产管理规章制度并组织实施，对本部门国有资产配置、使用、处置等事项进行审核和监督管理；各级行政事业单位承担本单位占有、使用国有资产的具体管理职责，负责本单位资产配置、保管、清查登记、统计汇总、使用、处置以及资产收益等具体管理事项，对本单位出租、出借、对外投资资产进行专项管理。

### 3. 加强行政事业性国有资产监管情况。

一是推进制度建设，规范资产管理运行。根据《行政单位国有资产管理暂行办法》《事业单位国有资产管理暂行办法》等相关规定，我市结合实际制定符合本地区情况的国有资产管理使用细则，先后制定了《中山市人民政府关于印发中山市市属行政事业单位国有资产管理办法的通知》《印发中山市市属行政事业单位常用公用设施配置标准的通知》《中山市市属行政事业单位国有资产处置管理办法》等规章制度及实施细

则。通过完善相关管理制度，做到有章可依，有制可循，明确责任，规范运行。

二是促进规范管理，强化资产全过程监管。我市高度重视行政事业资产管理工作，坚持管理和使用统一政策、统一领导、分级管理、责任到人、物尽其用的原则，提高各部门资产管理意识，把“管资产”提高到与“管资金”一样的高度来抓好落实。各单位资产购置做到年初有预算，取得资产后及时进行入账登记，使用资产时办理领用保管手续，处置资产时履行报批备案手续，维护国有资产安全完整。同时，各级各部门严格执行资产配置、调配、处置制度，开展出租出借资产自查和重点抽查，强化审批备案工作。

三是加大调剂统筹，提高国有资产使用效益。加大行政事业资产统筹和调剂力度，督促指导各单位有效使用资产，对部分单位闲置的资产，及时进行统筹调剂，提高资产使用效率。合理审核单位资产出租事项，督促单位合理利用暂时闲置资产，监督单位对出租出借资产进行可行性研究，按照市场价公开招租，提高资产使用效益。依法依规从严审核单位利用资产对外投资，严格控制风险，注重投资质量和效益，确保国有资产保值增值。

四是强化收益监管，确保资产收益足额上缴。按照政府非税收入规定，对行政事业单位资产出租出借收入、资产处置收入严格实行“收支两条线”管理，对利用国有资产对外出租出借取得的收入、以及资产处置收入等，在缴纳相应税费后，统一通过非税收入管理系统上缴财政，确保资产处置和出租出借收益足额完整上缴。

五是全力积极配合，认真做好改制单位资产管理工作。完成市质监系统行政职能机构调整资产下划、省以下法院检察院资产清查并协助完成法院检察院资产上划等工作。按照党的十九大对监察体制改革职能调整要求，积极协调做好市检察系统与市监察委资产划转事项，确保各项改革工作稳步推进。

六是推进信息化建设，进一步夯实资产管理基础。不断完善行政事业国有资产管理信息系统，加强对各镇区的业务指导与系统操作运用使用推广，推进资产科学化、精细化管理。及时、准确、全面记录资产增减变动和使用、处置等情况，建立健全资产全过程监管信息，真实反映和有效监督资产管理情况。通过系统即时查询和跟踪单位资产状况。利用电子化技术，逐步完成资产管理系统与财务管理、预算管理等系统的衔接，有效实施信息共享互通，推动各系统数据信息准确一致，为实现资产实时、在线管理夯实基础。

## （二）企业国有资产管理情况。

### 1. 全市企业国有资产总体情况。

一是市属国有企业基本情况。市政府授权市国资委履行出资人职责，对市属国有企业进行监管，不承担政府社会公共管理职能。监管的市属国有企业包括：中汇集团、兴中集团、城建集团和交通发展集团等4家市属营运集团公司，金控公司、教科公司和招商公司等3家专业公司；市属新闻单位中山日报报业集团和中山广播电视台的资产运营也纳入市国资委监管。另外，翠亨投资公司由市国资委和火炬开发区共同出资，委

托翠亨新区管委会进行管理。市属各级全资和控股企业 165 家（其中全资企业 112 家，控股企业 53 家），市属国有企业员工 13000 多人。

二是资产负债情况。截至 2018 年 6 月，市属企业的资产总额 867.31 亿元（其中境外资产 25.55 亿元），负债总额 373.31 亿元，归属于母公司的所有者权益总额 417.4 亿元，总体资产负债率 43.04%，国有资产保值增值率 100.76%。

三是年度效益情况。2018 年上半年，市属企业累计营业总收入 21.1 亿元，投资收益 5.4 亿元，成本费用 23.2 亿元，累计实现净利润 5.72 亿元，应交税费 2.55 亿元。市属企业在建固定资产投资项目 40 个，计划投资总额 643.54 亿元；其中，2018 年计划投资额 50.67 亿元，上半年已完成投资额 18.27 亿元。市属企业总体运行平稳，稳中有进。

四是企业负责人薪酬情况。市国资委建立了市属企业负责人经营业绩考核办法，企业负责人 2017 年度平均薪酬为 54.18 万元，同比增幅 3.43%。

2. 国有企业改革情况。一是优化市属国有经济布局。近年来，先后在市属企业去行政化改革、资本证券化和分类改革上取得突破。2018 年，将出台并分步落实《市属国资系统业务整合重组方案》，进一步优化市属国有经济布局与结构。二是深化国有资本授权经营体制改革。制定监管清单并适时开展动态调整，精简国资监管事项，深入推进从管资产向管资本的转变。三是完善现代企业制度。修订市属全资（控股）企业章程，将党建工作总体要求纳入其中。出台监事会、

外部董事管理办法和董事会工作规则等多项制度，并开展指导、督促和检查工作，完善市属企业法人治理结构。四是推进混合所有制改革。近年来，中山公用、保安公司分别引进战略投资者，交通发展集团试点以 PPP 模式建设运营干线公路，在混合所有制改革方面有所突破。

### 3. 加强企业国有资产监管情况。

(1) 突出战略管控，引领企业高质量发展。一是科学制定国资国企“十三五”规划，牵引市属企业提质增效、跨越发展。“十三五”期间，市国资委将推进供水、环卫保洁、旅游、安全食品、能源、安保、管线、公建、公交等九个“一盘棋”，形成大国资大民生格局。二是实施“清理一批、整合一批、剥离一批、培育一批”战略工程，统筹推进供给侧结构性改革，在处理历史遗留问题、减债去杠杆、出清重组“僵尸企业”等方面取得明显成效。市属企业近三年利润总额分别达 19.37 亿元、16.97 亿元和 20.03 亿元，与 2014 年的 11.55 亿元相比大幅提升。三是按照“十三五”期间市属国资商业类资产整体上市工作目标，分“三步走”持续推进国有资本证券化，2015 年以来实现 8 家市属企业在新三板挂牌。市国资委利用资本市场机制倒逼企业规范化治理，先后制定 7 个改革配套文件，挂牌企业制定、完善近 200 项制度，完善公司法人治理结构和内控体系。2017 年，7 家挂牌企业营业收入、净利润、总资产同比增幅远高于市属企业总体水平。

(2) 加强风险控制管理。一是加强投资风险管控。建立市属企业投资监督管理办法，通过加强事前投资计划管理、事中重大投资项目审批

管理和投资项目后评价管理，强化投资风险管控。二是严防国有资产流失。建立国有资产转让事前审批、过程公开和事后备案制度，规范国有资产处置流程，并通过信息化实行产权流动动态监管。加大公共审计、出资人审计、企业内部审计的监督力度，加强审计结果运用，形成有效事后监督。三是完善市属企业负责人考核制度。市国资委建立了市属企业负责人经营业绩考核办法，企业负责人 2017 年度平均薪酬为 54.18 万元，同比增幅 3.43%。四是规范国有资本收益上缴。市属企业已全部纳入国资预算和资本收益管理，近三年上缴国有资本收益分别为 1 亿元、1.3 亿元和 1.4 亿元，与 2015 年的 0.66 亿元相比大幅增加。

### （三）金融类企业国有资产管理情况。

一是全市金融类企业国有资产总体情况。我市目前有 1 户由市政府出资参股、获得中央金融监管部门颁发金融许可证的金融企业，即中山农村商业银行股份有限公司（以下简称中山农商行）。2017 年，国有独资企业中山金融投资控股有限公司全资子公司中山市金裕贸易有限公司参股中山农村商业银行股份有限公司 8.49% 股权，成为第一大股东。截至 2017 年末，中山农商行实现总资产 976.55 亿元，负债 907.92 亿元，所有者权益 68.63 亿元，其中我市金融类企业国有资产 6.77 亿元，我市国有资本应享有权益 6.77 亿元。

二是金融类企业国有资产管理。金融类企业国有资产管理以管资本为主，不断完善金融类企业国有资产管理建设。一是按照财政部

金融类企业国有资产产权登记、企业绩效、财务监督等相关要求，对中山农商行进行产权登记、财务监督、绩效评价等工作，运用多渠道综合防范国有资产流失。二是按照国有资产层级管理，根据“谁出资，谁监管”的原则，实行风险控制，履行出资人监管职责。2017 年，国有独资企业中山金融投资控股有限公司成为中山农商行第一大股东后，按照国资监管规定及管理制度要求，派出一名人员担任董事参与中山农商行日常管理，加强国有资产管理监督，实现其保值增值。

三是金融类企业国有资产管理的积极成效。截至 2017 年末，中山农商行资产规模逼近千亿元大关，达到 976.55 亿元，实现利润总额 9.43 亿元，增长 9.65%，其中归属国有资本实现利润 0.77 亿元。资产收益率 0.81%，同比基本持平。资本收益率 11.37%，同比提高 0.47 个百分点。一方面，我市积极落实中央、省加强对小微企业的扶持政策，中山农商行率先成立微贷金融中心，优先倾斜中小微企业、个体工商户、农户和广大市民的小额普惠贷款服务，截至 2017 年末，小微企业贷款余额 259 亿元，占全市小微企业贷款总余额 1/3，超过 50% 的贷款总量投放于制造业、批发零售业。进一步加大力度支持本地三农发展，针对中山各镇区特色农业，开发了惠农便利贷等新金融产品，截至 2017 年末，涉农贷款余额 29 亿元，占全市涉农贷款总余额的 13%。另一方面，监管指标持续向好，金融“防风险”持续推进。截至 2017 年末，中山农商行不良贷款余额 6.41 亿元，比年初减少 2.66 亿元，不良贷款率 1.27%，比年初下降 0.72 个百分点。2017

年，中山农商行主体信用评级提升至 AA+。

#### （四）国有自然资源资产管理情况。

1. 全市国有自然资源资产总体情况。根据我市 2017 年土地变更调查数据，全市土地总面积 178367 公顷（折 267.5 万亩），约占全省面积的 0.99%。其中农用地 89888 公顷，占 50.4%；建设用地 70090 公顷，占 39.3%；未利用地 18389 公顷，占 10.3%。全市共发现矿产 14 种，矿产地 152 处，其中探明有资源储量的矿产 11 种，矿产地 39 处。在已发现矿产地中，能源矿产（含地热）2 种，矿产地 7 处，金属矿产 4 种，矿产地 17 处，非金属矿产 5 种，矿产地 100 处，水气矿产 3 种，矿产地 28 处。全市大陆海岸线全长 57 公里，海域面积约 15963 公顷，海岛总数 5 个（横门岛、大茅岛、二茅岛、下沙、中山石排），其中横门岛，大茅岛为有居民海岛，其余为无居民海岛。全市森林覆盖率 23.08%，林地 28666.7 公顷，森林蓄积量为 303.83 万立方米。林业局经营的森林资源为林地，共 1228.16 公顷。其中：防护林 1184.66 公顷，用材林 9.4 公顷，特种用途林 34.1 公顷，全为人工林。全市共有 16 条外江，总长度 228.89 公里；全市集雨面积大于 50 平方公里的内河涌有 9 条，总长度 154.37 公里。

#### 2. 加强自然资源资产监管情况。

（1）加强自然资源保护与利用。一是尽职尽责保护资源。坚持最严格的耕地保护制度。制定实施耕地保护目标责任考核办法，市政府与各镇区签订《耕地保护目标责任书》，落实镇、村的主体责任；加强海洋资源保护与利用。严格实

施海洋生态红线管控，加强用海管理制度建设，设立海域使用项目审核委员会、无居民海岛开发利用项目审查委员会、海洋环境影响评价核准工作委员会，制订了委员会议事规则，严格落实用海用岛各项审批制度，把好海洋生态红线管控第一关。二是节约集约利用资源。坚持严格的节约用地制度，加强管理，规范我市土地使用权出让行为和程序，充分发挥市场配置资源的基础性作用，促进土地的集约、节约利用。2017 年，全市供应土地 531.75 公顷，盘活批而未供 319.91 公顷和闲置土地 720 公顷；全年工业用地供应同比上升 105.36%。

（2）优化国土空间开发格局。一是顺利完成土地利用总体规划调整完善工作，我市土地利用总体规划（2006-2020 年）调整完善数据库 2017 年 10 月获省批准。围绕保障经济发展、解决历史遗留问题、保障公共服务需求等主要任务，统筹调配了省追加的 3533.33 公顷新增建设用地规模，合理安排省核减的 7333.33 公顷耕地和 4866.67 公顷基本农田保护任务。推进“三规合一”，释放 13300 公顷建设用地空间，优化用地空间布局。二是优化海岛空间保护开发格局。组织编制《中山市海洋功能区划（2013-2020 年）》（获广东省人民政府批准实施）、《中山市海岸线保护与利用规划》（获广东省海洋渔业厅同意，后因国家层面编制《海岸线保护与利用管理办法》，为保持统一，暂搁置未批）、《中山市海洋经济发展“十三五”规划》、《中山市海洋生态环境保护规划（2018-2035 年）》（正在编制）、《中山市海洋空间利用规划（2018-2035 年）》

(正在编制)等相关规划,指导我市依法依规开展海洋管理。推进“多规合一”,推动陆海统筹发展,根据海洋资源情况和海域开发现状,推动海洋相关规划与沿海土地、港口、经济发展等规划相对接,构建陆海发展规划“一张图”,实现陆域与海域、经济与社会等统筹发展。

(3) 加强自然资源资产管理制度建设。印发了《中山市工业用地“先租后让”、“弹性年限出让”实施细则(试行)》《中山市降低制造业企业成本支持实体经济发展若干政策措施》《中山市“三旧”改造实施办法(试行)》及相关细则《中山市综合用途建设项目用地管理的实施意见》《关于促进低效工业用地盘活利用的实施意见》《关于解决我市拆迁安置地补偿历史遗留问题的指导意见》《中山市土地使用权公开交易管理办法》《关于中山市工业用地招标采购挂牌出让的意见》《中山市国有建设用地配建人才安置房管理暂行办法》等一批管理制度,确保自然资源管理依法依规。

### 3. 自然资源资产管理取得的成效。

(1) 自然资源绿色发展取得初步成效。牢固树立和践行“绿水青山就是金山银山”的理念,走绿色发展道路,自然资源绿色发展取得初步成效。一是农业生态条件和环境进一步改善。2017年,全市共建成3273.33公顷高标准农田,建设内容主要包括灌溉与排水、田间道路、农业防护与生态环境保护等工程,新修机耕桥8座、水闸3座、泵站2座,更新水泵设备4个,新建、整修生产路8条共3669.8米,新建、整修田间道146条共48293.9米,新修护岸9539.67米,新

修灌排渠1056.5米,新修涵管131条。二是绿色矿山建设、矿山地质环境治理和地质灾害防治成效明显。2017年,我市完成中山市中南山矿泉水有限公司和中山市南朗镇翠宝矿泉水厂2家绿色矿山建设。投入矿山地质环境治理资金577万元,稳步推进三溪石场复绿工作,让废弃的裸露矿山山体重新恢复绿色生机。2017年,投入治理资金约3600万元,完成治理地质灾害隐患点16处(治理比例17%),有效控制全市地质灾害灾情险情,地质灾害未造成人员伤亡。

(2) 资源节约集约利用水平不断提高。2017年,全市新增建设用地指标使用量从2013年的537.87公顷下降至358.47公顷。2012年至2017年,全市共实施“三旧”改造项目322个、用地面积837.71公顷,完成改造项目232个、用地面积511.15公顷。大量低效存量建设用地盘活再利用,为改善城乡人居环境、推动转型升级提供了有力的资源保障。全市批而未供土地面积由3142.3公顷下降到1719.66公顷,降幅为45%;处置闲置土地面积4365.85公顷,土地利用效率显著提升。

(3) 海洋生态保护与整治修复扎实推进。一是有效开展红树林生态系统修复。从2005年开始,中山市实施沿海湿地保护计划,2005-2010年在南朗镇和坦洲镇沿岸共开展了五期红树林种植,面积达282公顷,完成了适生岸段的红树林种植。当前,横门西水道的红树林种植已经郁闭成林,成为中山市海洋生态环境保护的靓丽名片。二是持续开展渔业资源修复。截至2017年,中山市已连续开展增殖放流工作36年,放流地

点主要在金钟水库、港口镇、横栏镇、南朗镇等水域，同时还安排成立放流验收工作组，评估和优化放流效果。有效促进了渔业资源的恢复。三是统筹进行岸线海岛整治修复。中山市对横门岛、大茅岛、三千亩围等人工堤坝进行加固和综合整治，加强人工堤坝的防护能力；近期推动横门岛绿地系统规划，以“翠亨生态岛”为目标规划构建环岛滨海生态景观带、一条茅龙水道景观轴、八个蓝绿景观廊道以及多个公园节点，进行海堤生态化改造，将大大提高海岛的生态功能和景观效果。四是涉海保护区建设稳步推进。中山市积极申报广东中山翠亨国家湿地公园、崖口省级湿地公园等涉海红树林保护区，对中山市海洋环境的保护起到了促进作用。

(4) 生态建设与林业特色产业发展互促互进、相辅相成。一方面，通过出台系列花卉苗木、红木家具、办公家具等行业支持政策，并搭建起红木家具文化博览会、南中国园林苗木产业发展高峰论坛等系列产业发展平台，生态富民的路子越走越宽。据统计，2017年，红木家具及木制品加工行业产值突破120亿元，花卉苗木行业产值提高到24.5亿元。同时，力推沉香特色小镇建设，加快培育壮大新业态，启动土沉香生产与制作技艺申报非物质文化遗产工作，采取“政府+高校+企业”共同投资模式，构建以沉香产业为主导，贯通“研、产、销、创、养、游”的多元复合产业体系，项目预计第三年产值达到20亿元。另一方面，不断加大现有生态旅游资源的整合力度，打造优质旅游品牌和产品，成功推动孙中山故里旅游区创建5A级景区、中山红博城创建4A

级景区、民众镇伟丰生态农场创建国家3A级景区等，新增中国森林体验基地1个、广东省休闲农业与乡村旅游示范点8个。2017年，全市旅游总产值提高到287亿元。与此同时，着力“全域旅游城市”建设，以发展养生休闲产业为重点，将五桂山打造为国际一流的养生旅游目的地，发展休闲养生、康体运动、医疗保健等疗养旅游产业体系。

## 二、存在问题

(一) 国有资产监管体制有待进一步理顺。各类国有资产管理均不同程度存在监管分散的情况。经营性国有资产分散在多个部门或单位管理，尚未实现集中统一监管。市属国有企业战略规划不够清晰，主营业务与多元化发展结合不够科学，主营业务不够突出。涉及国有自然资源资产的权属界线难以核定，相关部门配合指界、确界工作的积极性不高，甚至不配合指界。

(二) 国有资产管理存在一定的薄弱环节。部分市属国有企业管理思维僵化，在人才、技术和商业模式等方面均存在短板，创新发展不够有力；部分单位行政事业性国有资产利用率不高，资产闲置和违规出租出借等问题时有发生。我市仅对国有土地行政事业性国有资产资源实物量有部分掌握，难以掌握全部资产底数。

(三) 国有资产报告工作的制度办法和编报统计尚待完善。国有资产报告是一项全新的工作，报告的相关制度、编制办法仍在不断摸索完善。已有的各类国有资产统计报表无法完全满足编制报告的需求，由于统计口径不一致、计量方法不统一、底数不清等原因，集中统计汇总分析

机制和方法尚待进一步完善。

### 三、下阶段工作计划

(一)以机构改革为契机,进一步完善国有资产管理体制。强化顶层设计,整合优化国有资产管理职能,稳步推进企业国有资产和自然资源资产集中统一管理改革,理顺管理体制,优化监管方式,构建分工合理、责任明确、运转协调的管理格局,形成监管合力,破除以往多头监管和“碎片化”监管问题。

(二)以问题为导向,进一步加强国有资产管理。以管资本为主推动国资监管职能转变,全面推进权力下放,同时实行对标管理和对标考核,激发企业经营活力,推动市属国有企业资源整合做强做大市属国有资本。加强国有金融资本管理,建立金融产品创新机制,增强互联网金融发展意识,完善产业链金融,进一步加大科技产业的支持力度,提供更为全面的地方特色金融服务。推进行政事业资产管理与预算管理、财务管理相结合,落实资产占有使用单位管好用好国有资产的主体责任,逐步建立健全资产配置使用绩效管理长效机制。

(三)以制度建设和信息化建设为重点,进

一步推进国有资产报告工作。夯实已有工作基础,加快国有资产报告配套制度建设。建立同级政府部门之间、市与各镇区之间的统筹协调机制,加强协调配合和工作联动,形成合力。探索编制自然资源资产负债表。本次机构改革明确职责之后,将按照上级部署,探索编制自然资源资产负债表工作。

(四)进一步加强党的领导,推动国有资产监管水平提升。进一步夯实党建基础工作,切实落实全面从严治党主体责任和监督责任,以党建工作促进企业、金融类企业、行政事业性国有资产和自然资源国有资产有效监管。

下一步,市政府将认真贯彻党中央、省委、市委和市人大决策部署,以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导,加快建立健全全面规范的政府报告国有资产情况制度,加强人大和全社会对国有资产管理的监督,推进国有资产公开透明,为国有资产管理和治理体系建设奠定基础,使国有资产更好服务发展、造福人民,为“五个中山”建设提供有力保障。

以上报告,请予审议。



# 中山市第十五届人大常委会第十六次会议对市政府 关于中山市国有资产管理情况报告的审议意见

(2018年12月28日)

2018年12月28日，市第十五届人大常委会第十六次会议审议了市政府关于中山市国有资产管理情况的报告。现将审议意见综合如下。

审议认为，市政府认真贯彻《中共中央关于建立国务院向全国人大常委会报告国有资产管理情况制度的意见》和省委、市委相关意见的要求，积极落实向市人大常委会报告国有资产管理情况制度。在报告范围上基本体现了“全口径、全覆盖”的要求，比较全面地反映了各类国有资产的基本情况，包括企业国有资产、金融类企业国有资产、行政事业性国有资产、国有自然资源资产的总量、结构、分布、效益等主要情况，初步厘清了国有资产的家底。对国有资产管理中存在的突出问题作了概要报告，提出了下阶段工作计划，切合我市当前实际。

审议要求，市政府要以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，深入学习贯彻习近平总书记重要讲话精神，认真贯彻落实党中央和省市关于国有资产管理改革的一系列重大决策部署，切实担负起我市国有资产管理改革的历史责任和政治责任，给人民交出一本国有资产管理的

“明白账”。为进一步加强和改进国有资产管理和报告工作，建议市政府重视做好如下工作。

一、进一步摸清我市国有资产家底。要切实按照“全口径、全覆盖、全方位”的要求，加快完善涉及国有资产的会计制度和统计制度，规范、完善报表体系。加大清产核资力度，切实掌握全市情况，保证统计数据完整、真实、可靠、可核查。加快推进国有资产管理信息共享平台和国有资产数据库建设。

二、健全国有资产监督体系。全面落实政府向本级人大常委会报告国有资产管理情况制度，完善纪检监察、审计、内控、风控等相互协同的监督体系，形成监督合力，提升监督效能，切实防止国有资产流失，提高国有资产经营效益和对财政的贡献率。

三、完善自然资源资产管理。对接国家和省关于自然资源资产管理工作的相关改革的要求，进一步推动本市自然资源资产管理体的逐步完善，健全自然资源保护和使用制度，探索并逐步建立自然资源资产负债表。

# 中山市人民政府关于优化交通管理 整治交通拥堵情况的报告

——2018年12月28日在中山市第十五届人民代表大会常务委员会第十六次会议上

中山市人民政府副市长 胡建普

主任，各位副主任，秘书长，各位委员：

近年来，随着机动车总量的持续增长，城市特别是中心城区的交通拥堵整治工作成为市民高度关注的重大民生问题之一。对此，市政府高度重视，成立了城市道路交通文明畅通提升行动计划领导小组，加强调研分析和统筹协调，通过加强基础设施规划建设、深入开展城市交通综合治理等措施，有力有效地缓解了交通拥堵问题。今年第一季度和第三季度，中山在全国城市拥堵指数排名中分别列第80位、第73位；高德大数据对中心城区的兴业街、莲塘北路、东明桥、岐江桥、民科西路、民科东路的监测显示，今年以来，这些路段的交通拥堵指数普遍下降20%左右；此外，我市连续8次荣获国家畅通工程最高奖项，是全国唯一获得一等管理水平“八连冠”的地级市。现将有关情况报告如下。

## 一、主要措施及成效

（一）大力推动“智慧治堵”。一是加强智慧交通一期应用。2017年，我市“互联网+智慧交通”项目一期投入应用，项目整合了我市公安交警以及高德、阿里公司的数据资源，建成交通

数据计算中心，通过相关功能加强交通管理可视化指挥、态势研判分析、路况诱导发布和其他智能交通系统应用。据此，交警部门今年完成了城区兴中道、中山路、起湾道等路段100多个路口信号灯的配时调优，促进了道路畅通。二是加快智慧交通二期建设。我市“互联网+智慧交通”项目二期于12月7日开工，主要包括道路交通基础设施数据采集处理及应用，扩大互联网+交通信号运行监测评价及优化应用范围，交通大数据可视化研判与分析，对市辖周边镇区交通信号控制系统运行监测及接入服务，停车场数据接入处理及停车信息服务，开发智慧交通移动端系统，对接市公安局高清卡口平台和视频共享平台，结合“互联网+智慧交通”管控方案要求对城区范围路口交通信号实施全面调控和优化改善。三是及时发布交通指数和拥堵情况。根据高德公司道路交通指数和实时交通数据，制定每日《交通指数走势图》及《中山拥堵道路前十名》，目前已发布346次，并通过高德地图、中山广播电视台、报纸等平台实时发布路面交通情况，节假日前发布节日交通拥堵预测报告，方便群众合理

选择出行方式和线路。交警勤务工作根据大数据拥堵预警,查看视频监控,核实路面情况;对路口交通拥堵警情,通过调整交通信号灯进行疏导处置;对事故、车辆故障、占道作业等,迅速调派警力到拥堵路段进行疏导处置。四是推进“一键报警”项目推广应用。与高德大数据合作研发开通交通事故一键报警功能,通过对事故地点的准确定位,实现报警人与处置民警精准对接,快速处理交通事故,目前已完成功能测试,正在实施推广应用工作;在此基础上,进一步优化系统功能,将交通事故情况通过语音播报和视频显示等手段在高德地图实时显示,及时告知驾驶人,引导群众避开交通事故路段。

(二)积极整治拥堵点和拥堵路段。一是推进实施道路交通组织“微循环”,实施《中山市主城区热点区域交通组织优化运行月报》制度,及时掌握和研究全市交通治堵情况,采取清除路侧停车位、完善禁停设施等措施,重点推进东明大桥、兰桂路、翠盈街等片区的交通拥堵治理工作,对岐江桥、兴业街、中关街、金竹街、兴教路等路段施行机动车单行交通管制,对体育场内部的交通组织进行优化,将博爱/银通路口施工对交通的影响降至最低。二是对兴中道实施高峰期禁止左转,优化兴中道、孙文东路等周边区域的交通信号放行方式,增派警力维护秩序,提升兴中道沿线通行能力。三是着力解决学校周边交通拥堵问题。大力优化校园周边交通组织,在市内36所学校推广“警家校”护安畅管理模式,加强隐患排查治理,规范设置交通安全设施,强化路面管控和秩序整治,加强宣传教育,积极开展

对校园周边道路交通的有效疏导管控,保障学校周边交通安全畅通。经过治理,各学校周边100米范围内道路车辆逆行、违停、随意掉头等交通违法行为减少,车辆平均通行率提升33%-65%,交通安全系数大幅上升。

(三)加快市政道路建设和改造。一是近年来完成了康华路、景观路、南区恒和街等一批旧路的升级改造;打通了岐员路幸福汇段、翠沙路接105国道、轩朗路、齐学路等一批未连接道路;建成通车大沙南路、富康北路、恒逸路等一批市政主干路;正加快推进长江路改造、博爱路翠景立交和银通街立交等项目。二是启动了中心城区98条市政道路综合改造提升工作,改造道路长度约102公里,投资约22.6亿元,将结合水浸点整治、交通微循环改造等,提升改善路面、局部给排水、人行道及慢行交通、平面节点、港湾式停靠站等市政配套设施。改造提升工程分三个阶段实施,第一阶段共23条道路,首批富丽路、龙腾路、莲塘东路、康湾路、柏苑路已动工;第二阶段共41条道路,目前已完成可研评估;第三阶段共34条道路,目前已完成可研编制。三是加强道路施工路段监管。针对道路施工改造影响交通畅行、市民反映强烈的情况,对博爱路、长江路、银通街、翠景道等施工路段绕行交通组织进行优化,安排警力加强施工路段巡查监管,及时发布绕行方案,引导群众合理规划出行路线,组织媒体记者现场开展调查监督,及时曝光施工单位围而不建、施工缓慢、安全设施不足等问题,督促提升施工效率,降低道路施工对道路安全通行造成的不良影响。

(四) 加快停车设施规划和建设。一是编制了《中山市主城区停车系统规划》《中山市主城区近期交通改善详细规划》等系列规划,为中心城区停车设施的建设提供了规划支撑和指引。二是将“缓解停车紧张”纳入市十件民生实事部署推动,建成新中医院、兴中园、博爱医院公共停车位共 1330 个;同时,正在组织建设的金钟湖公园、金字山公园、古香林公园、紫马岭公园北广场人防工程、新安低碳公园、彩虹绿洲公园等项目均按照需求和规范设置了配套公共停车场,共可提供公共停车位超 3000 个。三是推动立法鼓励社会资本参与停车场建设经营,目前立法工作正按程序推进。

(五) 推进交通违法综合整治。一是针对违停引发交通拥堵的问题,在全市开展机动车不按规定停放违法行为专项治理,重点推进城区松苑路、银通街、民盈西路和康欣路等停车秩序混乱路段路内停车泊位、限时停车泊位的排查调整及清除工作,在高峰期持续加大违停整治力度,今年以来全市查处违停 23 万多宗。二是针对轻微交通事故引发交通拥堵问题,大力推广“线下线上”快处快赔快撤,前三季度,全市 9 个快处快赔服务点受理 11367 宗,与保协推出互联网道路交通事故在线快速处理平台系统,在线快速处理轻微交通事故,与保险公司组建“警保联动”服务队伍,早晚高峰联合上路巡查和处置轻微交通事故,减少轻微交通事故对城市道路畅通的影响。三是持续开展涉酒、涉毒、摩托车、电动车、工程运输车、客车、危险品运输车等违法整治行动,深入开展交通安全综合治理、夏季攻势等专项整

治行动,对电动车违法驾驶人实施警告教育 29695 人次,查处机动车各类交通违法行为 98 万多宗,其中,立案查处醉驾案件 2042 宗,同比去年上升 16%。

(六) 积极营造文明交通氛围。与高德公司共建交通出行大数据,驾驶员可实时查看相关交通信息,合理选择出行方式和线路。与中山电台合作设置“马路通”、“交警窗口”、“新闻全面搜”等栏目,根据市内交通路况实时播报预警信息及处理情况,与群众报料形成良性互补。通过广播电视、报纸、微信、微博等渠道,收集群众对交通治堵方面的建议,倾听民意,播报道路交通信息,服务群众出行。开展“保安全、促畅通”交通安全宣传攻坚战,深入社区、企事业单位、学校、农村等开展交通安全宣传教育,派发各类交通安全宣传手册、单张 45 万余份。开展文明礼让全民大倡导活动,召开“文明礼让日”新闻发布会,在全市范围举办户外宣传活动 24 场次。

(七) 不断完善公交服务体系。一是推进公交普惠制、均等化,两个试点镇区已开通 4 条线路,年底前再开通 4 条线路。二是优化调整公交线路,截至 11 月底,新开通大站快线 4 条、常规公交 5 条,优化调整 18 条,加密班次 5 条。三是加快推进公交车电子卡建设及扫码支付工作,已完成 1900 多辆公交车设备安装并投入试用,同时将原有中山通实体 IC 卡功能整合至电子卡。四是加快推进汽车总站改造、环线快速公交建设。汽车总站基本完成市政部分施工,目前正在施工雨棚部分;环线快速公交项目已完成施工招标、技术交底等前期工作。

## 二、存在的困难和问题

(一)交通基础设施供给和优化依然难以适应交通需求的快速增长。随着粤港澳大湾区新一轮大发展逐步启动,我市交通需求越来越大,机动车高速发展势头持续,截至今年10月份,全市机动车保有量138.3万辆,驾驶人155.3万人,还有外地号牌摩托车约30万辆,非机动车约110万辆。相应的,交通基础设施建设方面,受用地规模少、规划调整慢、征地拆迁难、基建程序长等因素制约,道路建设及改造总体耗时较长,其中长江路、博爱路、坦洲快线等主干道路改造项目尚未完工,市政道路综合改造提升工程已陆续动工,给中心城区的交通治堵工作带来很大难度;此外,停车设施特别是公共停车设施的供给增长缓慢,一定程度上增加了交通拥堵的情况。

(二)公共交通分担作用发挥不足。环线快速公交建设需配合长江路、翠景道等道路改造同步建设,进度受影响,系统化、网络化的快速公交骨干线网体系至今尚未形成;市民摩托车、私家车等私有机动化出行情况较多,公共交通客流增长驱动力不足;专用道路权优先体现不充分,高峰时段公交车一同堵在路上,公交运行速度、准点率得不到保障;公交主要换乘枢纽建设滞后,市民换乘不便。

(三)交通秩序仍有待进一步提升。因交通事故、交通违章等交通秩序问题造成的拥堵,使道路通行能力明显折减。其中,规范电动车管理问题日益迫切。目前,我市共有各类电动车约110万辆,其中超标电动车占90%以上;此外,受车主交通安全意识淡泊、知识匮乏等因素的影响,

电动车超速行驶、闯红灯等现象时有发生,对道路交通安全和顺畅通行产生一定影响,今年以来,涉及电动车自行车的交通事故190宗,造成7人死亡,195人受伤。

## 三、下阶段工作计划

交通拥堵是一个全国性乃至全球性的难题,治理城市交通拥堵是一项系统工程,涉及政府、社会、企业和个人等方面,下阶段,市政府将加强统筹协调,全面总结分析当前治堵的经验和不足,采取更加扎实有效的措施,全力以赴推进我市道路畅行和市民平安出行。

(一)加快推进交通基础设施尤其是中心城区交通基础设施供给和优化工作。一是加快推进长江路改造、博爱路翠景立交和银通街下穿隧道建设,2019年底,长江路、博爱路翠景立交还路于民,银通街下穿隧道基本完工。二是加快推进港口大道至中江高速出入口全线快速化改造、中山路-起湾道路路口立交等项目前期工作,通过快速化改造,减少交通拥堵节点。三是合理组织并加快实施中心城区道路综合提升工程,进一步优化交通组织方案,对可能造成交通严重堵塞的各个路口采取调整施工工艺以及夜间突击施工的方法,做好现场围蔽,控制扬尘和噪音,切实减少施工对市民生产生活和出行的影响,通过道路综合提升,为市民顺畅出行提供更好的保障。四是加快公共停车设施建设和管理。建立全市统一的停车信息综合服务平台、基础数据库和停车诱导系统,实时发布停车诱导信息,引导车辆有序停放;分阶段对城区东苑路、东裕路、体育路、兴文路等12条道路相关路边停车泊位、

限时停车泊位进行清除和调整, 还路于民; 加快已规划的公共停车位建设并尽快投入使用, 增加停车位供给; 同时, 积极配合市人大加快推进停车场管理立法工作。

(二) 全力优化提升公共交通体系。一是积极推进轨道交通发展, 加快环线快速公交项目建设, 完善快速公交和常规公交网络, 加快构建“快-干-支”层次分明、功能合理的公交线网结构。二是加快完善公交场站、专用道配套工作, 研究编制公交场站建设管理办法, 着力抓好汽车总站、博览中心等公交枢纽站的改造和建设, 加快公交专用道、停保场建设。三是全面提升公交运营服务, 通过调整优化公交线路、加密发车频率、延长服务时间、完善支付模式及信息服务查询、优化乘坐体验等系列措施, 进一步方便和吸引市民乘坐公交。四是加大宣传力度, 引导和鼓励市民树立绿色出行理念, 减少交通拥堵。

(三) 优化交通组织管理和交通秩序整治。一是加快“互联网+智慧交通”二期项目建设, 争取 2019 年内建成并投入使用。二是推动道路监控、卡口、违法抓拍等路面电子警察系统建设升级, 增设车不让人、自行车和行人闯红灯非现场处罚功能, 减少非机动车及行人交通违法造成的交通拥堵。三是加强应用执法记录仪、酒精测试仪以及“鹰眼”、“警务法眼”等警务系统,

通过交通科技监管路面机动车, 抓拍交通违法, 促使车辆按章行驶, 全面提升路面精准管控水平, 保障道路安全畅通。四是加强交通拥堵节点治理。深化实施《中山市主城区热点区域交通组织优化运行月报》制度, 应用大数据对城区交通信号灯进行调整优化, 对富湾路与孙文东路路口、水云轩小学路段、起湾道、兴中道等相关路段路口的红绿灯设置、红灯允许右转、学校附近道路单行、行人过街设施调整等情况进行研究, 重点对城区的交通拥堵点采取“一点一研判, 一点一对策”, 制定完善相关方案, 缓解交通压力和拥堵现状。研究制定《中山市道路建设交通仿真评估及疏解管理办法》, 重点分析研判道路施工改造导致交通拥堵可能加剧的严峻形势, 全面规范施工道路交通仿真、工程围蔽、安全维护等条件和标准, 缓和施工引起的交通拥堵。针对我市主干道路小型车辆占比约四分之三的情况, 重点在 105 国道北段、城区主干道等道路设置小型车辆专用车道, 规范大型车辆靠右行驶, 防范大型车辆占道行驶造成的交通拥堵。五是推进电动自行车登记上牌管理。积极筹备做好电动自行车上牌的各项工作, 待省公安厅出台新规定后, 结合我市实际, 迅速启动电动自行车登记上牌工作。

以上报告, 请予审议。

# 关于优化交通管理整治交通拥堵工作情况的调研报告

## 中山市人大常委会内务司法工作委员会

(2018年12月)

按照市人大常委会今年听取市人民政府关于优化交通管理、整治交通拥堵工作情况专项报告的安排，10月下旬开始，市人大常委会成立了由常委会副主任甘建仁为组长，内务司法工作委员会和环境与资源保护工作委员会人员为成员的调研组，对我市优化交通管理、整治交通拥堵工作情况进行了调研。调研组先后到市公安局交警支队、市交通运输局听取有关情况汇报，召开市教育和体育局、市住房和城乡建设局、市城乡规划局、市城管执法局、市交通发展集团有限公司负责人座谈汇报会，深入了解当前造成我市交通拥堵的问题和原因，解决交通拥堵问题的意见和建议。现将调研的有关情况综合如下：

### 一、基本情况

#### (一) 主城区交通的基本情况

**道路系统情况：**截至2017年底，我市主城区城市道路总长度达到800.67公里，其中快速路55.41公里、主干路182.96公里、次干路174.43公里、支路387.87公里。主城区现状路网由快速路、主干路、次干路、支路构成，总体呈近似“方格网”布局形式。总体道路路网密度符合国家有关规范要求，但支路路网密度偏低。**停车设施情况：**我市停车场可分为配建停车场、路

外公共停车场、路内停车场。截止到2017年年底，主城区停车泊位总量约26.64万个。**慢行交通设施：**截止到2017年年底，全市绿道总里程884.3公里，其中中心城区绿道123.5公里。已建设公共自行车租赁点673个，投放公共自行车17000辆，共设置桩位17362个。**公共交通情况：**全市公交运营线路208条，运营总里程3802.9公里，运营车辆2808辆，常规公交运营线路200条，运营里程3711公里，快速公交运营线路8条，运营里程91.9公里，共享单车投放量共计49万辆。**机动车情况：**机动车保有量增长迅速，2018年个人汽车增加量持续升高，到2018年10月底，全市机动车保有量达到138.3万辆，汽车107.5万辆，摩托车30.4万辆，外地号牌摩托车约30万辆，非机动车约110万辆，出租车1700辆。

#### (二) 城区交通拥堵的现状

随着机动车的快速增长，主城区各主要交叉路口的饱和度都较高，交叉口运行较差，易发生交通拥堵。我市交通高峰期部分区域路段和主要路口交通拥堵已呈常态化，主要表现在：一是上下班高峰期交通拥堵常态化，周一至周五上下班高峰车流量、人流量持续增加，市区一些单位、企

业聚集区域,如兴中道、孙文东路、银通街、长江路等主干路段交通拥堵;路面较窄的道路,公交车体大,行驶缓慢,路面车辆多,导致交通拥堵;部分十字路口行人与机动车抢道,机动车插队,不按顺序排队通行,车辆刮蹭,导致交通拥堵。二是功能区附近道路交通拥堵常态化,医院、学校、商业等城市功能区附近,交通拥堵严重。三是基础设施的修建改造路段交通拥堵常态化,如目前正在施工的长江路,交通拥堵情况严峻。四是市区一些路段交通拥堵常态化,一些道路常年处于拥堵状态,如兴中道、孙文东路、银通街、长江路、105国道、博爱二路、中山二路、东明路、起湾道、富华道、岐关西路、逸仙路等。

### (三)优化交通管理、整治交通拥堵的工作情况

一是领导重视,统筹部署,为交通治堵工作提供组织保障。面对交通拥堵的严峻形势,市委市政府高度重视,市委陈旭东书记多次作出批示,郑泽晖副市长深入交通拥堵及道路施工路段调研,现场研究治堵工作措施。市政府相继出台《中山市综合交通规划》等一系列交通政策措施,主要涉及主城区交通改善、公交、出租车、网约车、三轮车、电动车管理、交通行政执法等方面,逐步推动交通管理水平提升和范围扩大,保障和促进交通相关领域稳步发展。成立了城市道路交通文明畅通提升行动计划领导小组,加强调研分析和统筹协调,通过加强基础设施规划建设、深入开展城市交通综合治理等措施,缓解交通拥堵问题。各职能部门积极作为,各负其责,各司其职,联动配合,共同治理交通拥堵问题。

二是积极作为,多措并举,加强交通管理。

公安交警注重加强交通管理工作,日常工作以治堵为核心,加强路面秩序管控,保障道路安全畅通。大力推动“智慧治堵”,实现以“互联网+智慧交通”项目一期建设,整合了公安交警和高德、阿里公司等数据资源,建成交通数据计算中心,科学实施交通信号智能调优,根据路口车流通行实际和交通流量的对比,完成城区100多个路口信号灯的配时调优,加强应用“防溢出”控制,促进道路畅通。强化拥堵点段治理,通过对一些道路重点治堵,施行机动车单行交通管制等措施,推进实施城区道路交通“微循环”。针对兴中道拥堵问题,在高峰期对交叉路口实施双向禁左管制,优化交通信号放行方式,增派警力维护秩序,提升兴中道沿线通行力。会同规划、教育等部门共同开展现场调研,开展对校园周边道路交通的有效疏导管控,着力解决学校周边交通拥堵问题。加强道路施工路段监管,对施工路段绕行交通组织进行优化,安排警力加强施工路段巡查监管,督促施工单位提升施工效率,努力降低道路施工对道路安全通行造成的不良影响。推进交通违法综合整治,开展机动车不按规定停放违法行为专项治理。针对轻微交通事故引发交通拥堵的问题,推广“线下线上”快处快赔撤,在线快速处理轻微交通事故。持续开展涉酒、涉毒、摩托车、电动车、工程运输车、客车、危险品运输车等违法整治行动和专项整治行动。营造文明交通氛围,与高德公司共建交通出行大数据。与中山电台合作设置“马路通”等多个栏目,通过广播电视、报纸、交警“双微”平台等渠道,收集群众对解决交通治堵问题的建议,开展交通安全宣传攻坚战,开展文明礼让全民大倡导活动等,引导广



大驾驶员和群众遵章守纪，文明出行。

三是广纳意见，及时改进，优化交通环境。市人大常委会副主任甘建仁率调研组及部分市人大代表，于10月29日到市公安局交警支队开展调研工作时，提出了优化交通信号灯设置、在具备条件的交叉口实施红灯可右转、部分道路合理提速、加强占道施工管理等四方面的建议。市政府副市长、市公安局局长郑泽晖高度重视，指示常务副局长李君亲自研究布署工作，迅速落实市人大常委会调研组提出的建议。目前，交警部门已对城区89个主要交通路口进行调整，在红灯亮时允许右转，只对城区10个机动车与行人交通冲突较大的信号灯路口保留红灯亮时禁止右转设置。对兴中道体育场信号灯、张溪海港行人过街信号灯和金钻酒店行人过街信号灯均作了设置的优化整改。针对博爱路限速值较低的情况，交警部门多次与市规划局、市住建局协调，希望通过规划、建设层面，按照相关国家标准对博爱路限速问题进行研究，目前相关工作已由市住建局牵头组织，该项目已完成评估，正准备开展立项工作。对尚文等多名市人大代表提出的要求多举措缓解学校周边交通拥堵问题的市十五届人大四次会议第1号重点建议，市政府高度重视，交由交警部门办理。交警部门通过不断加强部门协作，注重校园周边道路安全隐患排查和整治，推行“互联网+智慧交通”，对交通信号实行智能管控，推广实施“警家校”护安护畅管理模式，规范调整和严格管理路内停车泊位，广泛加强宣传教育，营造校园安全氛围等举措，改善校园周边道路通行条件，维护交通秩序和整治交通违法行为，着力创造校园周边道路交通安全畅

通。

四是部门联动，通力合作，保障道路畅通。各职能部门立足本职，落实相关切合中山实际的措施，不断提升城市交通的出行环境。市住房城乡建设局加强市政道路建设和改造，升级改造旧路、打通断头路、建成主干路，加快推进长江路改造、博爱路翠景立交和银通街立交、西区翠屏路等项目，推进中心城区市政主干道路面及综合提升改造项目，通过公园配套停车场设法增加公共车位等，不断改善交通环境。市城乡规划局编制了《中山市主城区近期交通改善详细规划》并报经市政府批准实施，规划以“少动土、短平快、点带面”的原则，提出点线面相结合、坚持公交和慢行优先、加强交通管理三大改善思路。围绕交通治堵，共制定包括道路节点、公交、慢行、停车、管理等方面的综合举措，持续交通基建对道路设施扩容提质、建设多模式公交体系提升公交服务，编制《中山市城区停车系统规划》项目，以停车需求和停车缺口为依据，结合上层次规划及用地条件等情况，近期重点解决医院、公园、学校等公共场所等热点片区的停车位不足问题。完善公交基础设施，编制建设项目交通影响评价，对建设项目的交通设施配套尤其是公交配套设施，及交通组织设计等方面进行有效管理。市城管执法局加强中心城区无照流动经营、占道经营等市容环境卫生的整治工作，落实校园周边市容环境治理、加强违法建设治理等方面的工作，着力排除影响交通畅通的各种障碍。市教育体育局将学生上下学交通安全及道路安全教育作为重要工作开展，做好学校布局调整与建设，加强交通安全宣传教育工作，建立健全校车安全管理工作长效

机制，确保师生的生命财产安全，营造平安畅通的交通环境。

## 二、存在问题

### （一）交通发展理念有待更新

目前我市交通发展理念更多倾向于道路建设等交通供给方面，在加强对交通组织、私人交通控制、交通行为等交通管理方面存在不足，未能对城市的交通拥堵问题作出较好的研判和解决，难以系统解决交通不畅问题。我市城市交通发展规划、城市土地和空间布局、城市交通设施建设和管理，城市交通运输体系管理等方面仍然缺乏有效的合作协调机制，城市交通管理过程中各个环节之间、各种交通运输方式之间以及城市内外交通，城乡交通之间统筹不足，城市交通管理系统效能未能得到更好的发挥。

### （二）交通管理机制有待健全

目前直接参与交通建设管理的部门有市交通局、建设局、规划局、公路局、公安局交警支队等十多个部门，间接参与交通管理的部门有发改局、国土局、财政局等部门，覆盖公共交通、交通道路设施的规划、建设、维护、交通管理等各种职能，各部门按照各自职能直接管理和间接参与，造成交通横向管理主体分散、交通纵向管理职能分割、交通管理权责不对等、交通管理衔接不顺畅等问题，制约交通管理的整体性、科学性和高效率。

### （三）交通管理水平有待提高

目前解决交通拥堵的举措主要是信号灯人工控制、隔离护栏、禁止左转和单行线等，路口红绿灯仍然是传统的信号控制方式，红绿灯放行不合理，导致通行效率低，管理效率不高。部分

路段人行横道设置偏多，部分路口的红绿灯设置不科学，如孙文东路两百米范围内连续设置多个红绿灯。部分路口设置了红灯可以右转标识，部分路口又设置禁止右转标识，道路信号管理差异，影响交通通行效率。市政水电、通信等工程建设方面与交通管理方面缺乏有效的沟通机制，道路“频繁”被挖开，工程结束后路面不平，通行能力下降，导致施工路段交通出现拥堵。部分市政道路建设存在延迟，多个项目因用地审批、征地拆迁等因素影响，尚未开工建设，影响通行。共享单车、共享电动车乱停乱放问题严重，既影响市容卫生，又妨碍交通通畅。大多数群众对公交的满意度不高，采用公交出行的占比总体较低，公交主导的交通模式尚未形成。

### （四）交通需求和供给有待平衡

我市机动车和非机动车预计未来增长量约为每年 28 万辆，车辆保有量持续高速增长，交通道路供给不足，城市交通拥堵点线面特征突显，城区道路建设没有形成纵横交错的立体模式，快速路相对较少，南外环和北外环快速路对市区交通拥堵的缓解作用不明显，市区内道路主干道不足以满足大量车流通行，旧城区道路建设时间久，规划不合理，道路畅通受制约。停车场供给不足，目前市区内有限的停车场不足以满足停车需求，车辆占道停放现象严重。电动车与非机动车的路权矛盾，大量电动车进入机动车道，机动车与非机动车的路权矛盾不断加深。公共交通系统运力不足，公共交通发展滞后，公交服务水平不高，公交出行吸引力不够，群众出行过于倚重小汽车、摩托车、电动车，一定程度上增加了道路的承载压力。

### 三、意见建议

#### (一) 转变交通发展理念

要从侧重道路供给向侧重发展公共交通和加强交通管理转变,继续坚持建管结合,优化管理,在交通组织管理、交通需求引导、交通信息化管理、交通行为管理等方面全面加强,提升管理效能,真正实现交通大发展。要加强对交通规划实施的管理,通过建立完善的规划协调机制和监管制度,规范规划的实施程序,对交通规划调整和修订,纳入法治化管理渠道进行严格管理。要以组团战略规划统筹区域交通管理,将交通管理与“一中心四组团”规划紧密结合,从战略层面加强对城市交通管理问题的谋划设计,实现区域交通统筹发展,以组团整合交通资源,确立公共交通在城市发展中的引领作用,减轻中心城区的交通压力。

#### (二) 健全交通管理体制

要整合现有交通管理职能,支持交通主管部门负责综合交通运输规划、建设、管理、服务并统筹公路、轨道交通等各种交通方式发展,构建统一协调、分工合理、决策科学、执行顺畅、监督有力的综合交通管理体制。要建立多方联动工作机制,政府各职能部门应明晰权责,落实职责,齐抓共管,交通管理部门、发改、规划、建设、城市管理、公安、水务等相关职能部门建立管理衔接机制,促进工作协调开展和良性运作,使交通管理工作统一、协调、有序、高效运行。

#### (三) 优化交通建设管理

要优化路网结构功能,打通城市内部“微循环”,完善交通路网设施布局,改善主干道及其支路行车条件。要创新交通组织形式,优化主城区道路单向交通组织,选择有条件的区域包括老城区、大型商场、学校、医院等吸引人流的集散点和枢纽点,设置单向通行。要加强和改进道路路口渠化和指路标志,形成循环道路,合理应用单向和变向交通等措施,建立并实施微循环系统。要加强施工路段交通组织管理,配合相应的勤务等管理手段,合理开展施工路段周边道路交通组织工作,最大限度降低施工对道路交通的影响。要加强对小汽车、摩托车和电动车的管理,引导小汽车、摩托车、电动车等私人交通工具的合理使用,使私人机动化出行向公共交通出行转变。

#### (四) 科学增加交通供给

要坚持发展公共交通优先,提升公共交通的竞争力和吸引力,推进公交管理升级优化,建设以轨道交通为骨架、常规公交为主体,层次清晰、结构合理的多模式公交体系,加快公交基础设施建设,提升公交服务水平。要合理增加城区道路供给,完善快速公交和常规公交网络。要完善城区停车规划管理,科学规划停车场,对具备改造条件和潜力的停车场所进行改造,升级成多层式的立体停车场,鼓励小区业主车位错峰停车,实现资源共享,缓解车位短缺。要充分发挥自行车“最后一公里”的作用,实现“公共交通+自行车”零换乘接驳。

# 中山市第十五届人大常委会第十六次会议 对市人民政府关于优化交通管理整治 交通拥堵工作情况的审议意见

(2018年12月28日)

2018年12月28日,中山市第十五届人大常委会第十六次会议听取和审议了市人民政府关于优化交通管理整治交通拥堵工作情况的报告。现将审议意见综合如下:

审议认为,市人民政府高度重视交通拥堵整治工作,通过加强基础设施规划建设,深入开展城市交通综合治理等措施,有效缓解了主城区的交通拥堵问题。但是,随着机动车总量的持续增长,当前的交通拥堵形势依然严峻,交通管理工作水平仍有待提升。建议今后做好以下几方面的工作。

一是转变交通发展理念。要从侧重道路供给向侧重发展公共交通和加强交通管理转变,继续坚持建管结合,优化管理,提升管理效能。要加强对交通规划实施的管理,建立完善的规划协调机制和监管制度。要确立公共交通在城市发展中的引领作用,减轻中心城区的交通压力。

二是健全交通管理体制。要整合现有交通管理职能,构建统一协调、分工合理、决策科学、执行顺畅、监督有力的综合交通管理体制。要建

立多方联动工作机制,政府各职能部门明晰权责,落实职责,齐抓共管,使交通管理工作统一、协调、有序、高效运行。

三是优化交通建设管理。要优化路网结构功能,打通城市内部“微循环”,完善交通路网设施布局,改善主干道及其支路行车条件。要优化主城区道路单向交通组织,加强和改进道路路口渠化和指路标志,建立并实施微循环系统。要加强对施工路段交通组织管理,最大限度降低施工等人为添堵的情况发生。加强对小汽车、摩托车和电动车的管理,引导私人机动化出行向公共交通出行转变。

四是科学增加交通供给。要坚持发展公共交通优先,推进公交管理升级优化,加快公交基础设施建设,提高公交服务水平,提升公共交通的竞争力和吸引力。要合理增加城区道路供给,完善快速公交和常规公交网络。要完善城区停车规划管理,科学规划停车场,并研究小区车位分时段错峰停车,实现资源共享,缓解车位短缺。

# 中山市人民政府关于提请审议《中山市城市市容和环境卫生管理条例（草案）》的议案

中山市人民代表大会常务委员会：

加强本市城市市容和环境卫生管理，创造整洁、优美的城市环境，根据《城市市容和环境卫生管理条例》和有关法律、法规，市政府拟订了《中山市城市市容和环境卫生管理条例（草案）》，该草案已经市政府常务会议通过，现提请审议。

## 关于《中山市城市市容和环境卫生管理条例（草案）》的起草说明

——2018年12月28日在中山市第十五届人民代表大会常务委员会第十六次会议上

中山市城管执法局局长 杜俊强

主任，各位副主任，秘书长，各位委员：

根据《中山市2018年地方立法工作计划》，《中山市城市市容和环境卫生管理条例》为2018年我市地方性法规立法项目，《中山市城市市容和环境卫生管理条例（草案）》（以下简称草案）经市政府常务会议审议通过，受市人民政府委托，现就《草案》说明如下：

### 一、制定《条例》的必要性

城市市容和环境卫生管理是城市管理的重要

组成部分，城市市容和环境卫生管理的成效反映了一个城市的经济社会和精神文明发展状况。一直以来，我市在城市市容和环境卫生管理方面取得了一定成效，但也出现了许多新状况、新问题，我市城区及部分镇区不同程度存在乱摆摊、乱丢吐、乱张贴、乱涂画、乱开挖、乱堆放、乱拉挂、乱晾晒、乱搭建、违法设置广告、出店经营、店外作业等影响城市市容的行为以及乱排放、乱焚烧、乱丢垃圾、未按规定处理废弃物等

影响环境卫生的行为。为防范、减少上述影响城市市容和城市环境卫生的现象,需要我市城市管理行政执法部门及其他相关部门发挥中山市城市市容和环境卫生方面的管理职能,依法对影响城市市容和环境卫生管理的违法行为进行处理。由于《城市市容和环境卫生管理条例》的规定较为宽泛,对罚款的幅度没有具体规定,有待于进一步细化,原《广东省城市市容和环境卫生管理规定》又于 2017 年 7 月 20 日被广东省人民政府作出的《广东省人民政府关于废止和修改部分省政府规章的决定》所废止,目前中山市尚未制定城市市容和环境卫生管理的法律规范,导致中山市城市市容和环境卫生管理特别是执法方面缺乏具体明细、可操作性强的法律依据和相关标准。为加强我市城市市容和环境卫生管理,创造清洁、优美的城市工作、生活环境,有必要制定一部科学合理、可操作性强,符合现代城市管理要求并结合中山市实际情况的地方性法规。因此,我市城市市容和环境卫生管理的立法势在必行。

## 二、制定《条例》的可行性

一是中山市在 2015 年获得了地方立法权,而且已经制定了几部地方性法规;

二是根据《中山市 2018 年地方立法工作计划》,《中山市城市市容和环境卫生管理条例》为 2018 年我市地方性法规立法项目;

三是全国很多城市,特别是广东省珠三角周边城市都已经制定了城市市容和环境卫生方面的法规、规章,如广州市、深圳市、珠海市、汕头市、佛山市、江门市、东莞市、肇庆市等;

四是市城管执法局作为起草单位,对于城市市容和环境卫生管理在日常执法工作中积累了丰富的经验。

## 三、制定《条例》的合法性

《草案》主要以国务院《城市市容和环境卫生管理条例》以及《广东省城乡生活垃圾处理条例》等法规为依据,同时参考借鉴了佛山市、江门市、广州市、深圳市、珠海市、上海市等地城市市容和环境卫生管理立法经验。

## 四、所要解决的主要问题

(一) 解决处罚依据问题。《广东省城市市容和环境卫生管理规定》于 2017 年 7 月 20 日被广东省人民政府作出的《广东省人民政府关于废止和修改部分省政府规章的决定》所废止后,市城管执法局在市容和环境卫生管理方面的执法没有法律依据,法律责任不明确,处罚标准不明晰,亟需通过地方立法来解决。《草案》依据《城市市容和环境卫生管理条例》、《广东省城乡生活垃圾处理条例》等法律、法规的规定,并参考周边地区和省外城市立法实践经验,对违反城市市容和环境卫生管理行为的法律责任及处罚标准做了明确规定。

(二) 对《城市市容和环境卫生管理条例》规定中不明确、表述笼统、实践中不好把握的地方予以明确。如适用范围问题,根据城市发展的需要,本市的镇区城市化进程将不断加快,规划布局中的城区范围将不断扩大,城乡结合部也不断地向外推移。为了满足这种郊区乡村城市化动态发展的实际需要,依法对这些地区的市容环境卫生工作进行管理,《草案》结合本市实际明确

适用范围为：我市行政区域内城镇建成区和其他需要按照本条例实施管理的区域。

（三）对上位法规定的管理措施，根据实际需要进行细化。根据近年来实际工作取得的经验，在原有的门前三包制度的基础上加以补充完善，《草案》具体规定了市容环境卫生责任区制度，明确了责任区划分标准、责任人确定原则、市容环境卫生责任以及相关信息公开方式。另外，根据我市不设区县的行政建制特点，明确镇人民政府、街道办事处负责本辖区内城市市容和环境卫生管理工作的统筹协调，并按照我市事权下放管理规定负责具体工作。我市火炬高新技术产业开发区和翠亨新区属于经济功能区，其经济功能管理机构不具有行政管理职能，两经济功能区内行政管理工作分别由所在地的中山港街道办事处和南朗镇政府负责。

（四）对日常管理和执法中比较突出的没有上位法规定的一些情况，《草案》作出相应规范并明确了法律责任。如：（1）对乱张贴（俗称“牛皮癣”）的处理目前尚无有效的管理措施；（2）共享单车乱停乱放问题；（3）饲养人不及时清理其所携带宠物在公共场地排泄的粪便的问题；（4）乱倒污水、排污管堵塞问题；（5）垃圾桶、垃圾收集点等环境卫生设施设置不够或不合理、不方便问题；（6）泥头车、垃圾装运车等运输车辆运输过程中造成泄漏、遗撒问题；（7）占道经营、店外经营问题；（8）空中线缆乱拉乱设问题；（9）往交通工具投放宣传品问题；（10）执法过程中存在民众暴力抗法的情形等等。

## 五、主要内容

《草案》共七章五十八条，主要内容如下：

1、第一章，总则（第一条至第七条）。明确了立法目的、依据、适用范围、管理原则，市政府、部门、镇街职责和公众权利义务，市容和环境卫生专项规划、城市容貌和环境卫生标准规范的管理要求。

2、第二章，城市市容和环境卫生责任区（第八条至第十三条）。对城市市容和环境卫生责任区划分原则、区域范围、责任人确定及责任人责任进行了明确。

3、第三章，城市市容和环境卫生管理（第十四条至第三十三条）。明确了市容和环境卫生管理各项要求。

4、第四章，环境卫生设施管理（第三十四条至第三十九条）。明确了环境卫生设施的设置和管理要求。

5、第五章，监督检查（第四十条到第四十三条）。明确了相关管理部门的监督管理方式和措施。

6、第六章，法律责任（第四十四条至第五十七条）。明确了违反城市市容与环境卫生管理行为的法律责任。

7、第七章，附则（第五十八条）。明确施行日期。

## 六、争议协调情况

（一）关于《条例》的适用范围。根据《城市市容和环境卫生管理条例》第二条规定“在中华人民共和国城市内，一切单位和个人都必须遵守本条例。”本条涉及的“城市”的概念有争议。我局经过专家咨询、征求部门意见以及查阅了

《中华人民共和国城乡规划法》等，得出的结论不尽相同，而《城市市容和环境卫生管理条例》对此也无进一步解释，按照《城市规划基本术语标准》，“城市”为以非农产业和非农业人口聚集为主要特征的居民点，包括国家行政建制设立的市和镇。按照目前中山市城市总体规划的安排，全市范围都划入城市规划区范围，但在未真正实现全市城市化的情下，难以实现全面城市化管理。同时，据市规划设计院专家反映，我市正制定新一版城市总体规划，又将分别按照城市和乡村对我市空间进行规划，据此，“城市”的概念未来将不适用于我市全市范围。有专家提出以“城市规划区”为适用范围，但由于城市规划具有一定的前瞻性，如果采用“城市规划区”说，我市目前已制定控制性详细规划但尚未开发的地方以及村庄规划区也要适用，实践中难以执行，也不符合国家乡村振兴的政策导向。“中心城区”的表述又不能涵盖各镇镇区范围。《中华人民共和国城乡规划法》第二条第三款规定，规划区是指城市、镇和村庄的建成区以及因城乡建设和发展需要，必须实行规划控制的区域。参考相关研究资料，城镇建成区，是指经过征收的土地和实际建设发展起来的非农业生产建设地段，它包括市区集中连片的部分以及分散在近郊区与城市有着密切联系，具有基本完善的市政公用设施的城市建设用地（如机场、铁路编组站、污水处理厂、通讯电台等）。《草案》基本采用起草部门关于适用范围的表述“本市行政区域内的城镇建成区和其他实行管理化管理的区域”。据了解，其他地市相关立法也大多采用该表述。但因

“实行城市化管理区域”在法律上没有明确的概念，实践中，多为城市市容类法律法规的配套表述，我国大多数城市多以规范性文件、公告等形式划定“实行城市化管理区域”，进行城市化管理。为避免循环定义，便于理解操作，《草案》表述为“其他需要按照本条例实施管理的区域”。（详见《草案》第二条）

（二）关于责任区制度。责任区制度与我市一直推行的“门前三包”制度大致相同，是根据中山市近年来实际工作取得的经验，在原有的“门前三包”制度的基础上加以补充完善，让“门前三包”制度有法可依，故《草案》第八条规定了城市市容和环境卫生责任区制度。责任区制度在审查阶段仍有争议，市住建局认为：一方面，门前三包制度已停止执行多年，目前我市一致沿用的做法是由各个居委会委托环卫服务企业来统一清扫。虽然以前推行的门前三包制度效果不错，但若重新恢复，是一项制度从另一项制度的转换，落实有一定困难；另一方面，责任区制度要求市容环境卫生管理部门通过书面方式来明确和告知责任人的责任，大大增加了工作量和难度，若确实要实行责任区制度，建议在条款中明确责任范围即可，而不必再设置责任告知制度。起草部门市城管执法局针对市住建局提出的两点意见，作出了回应：一是在起草阶段，市城管执法局、市法制局曾经到江门、佛山、汕头等周边城市调研，这些城市均实行责任区制度，效果不错，责任区制度将有利于优化市容和环境卫生的管理，特别是明确责任区的责任人责任，使管理更有效；二是在实际工作过程中，责



任区划定会出现不同情况的争议,责任书告知制度有利于从源头上减少责任区划分和责任履行的纷争。经研究,目前我市正在收取的垃圾处理费收费标准,未完全按照垃圾清扫、收集、运输、处理的全部成本进行核算,市、镇街财政也未全面承担公共区域的垃圾清扫费用,所以在旧城区没有实施物业管理的区域,由住户、商户缴纳卫生清洁费或者门前三包费予居委会,由居委会委托专业服务单位进行清扫,实质上还在实施“门前三包”制度,并未停止实施。故《草案》规定市容和环境卫生责任区制度,仍然符合我市社会管理实际,如果国家、省将来对财政经费承担的生活垃圾管理事项范围进行明确,则再作相应调整。管理制度过渡的平稳问题,可以通过颁布地方性法规后一定时间再实施的办法解决。因此,《草案》保留了责任区制度的内容。

(三)有评估专家建议删除第十四条中的“主要道路和重点区域”的限定。在具体讨论中,市住建局和城管执法局存在较大分歧:市城管执法局主张删除第四款中的“主要道路和重点区域”,其他两款仍然保留“主要道路和重点区域”,这样进行重点执法,全域执法很难实现;市住建局坚持第二、三、四款规定针对对象是全域性的,并非限于“主要道路和重点区域”。《草案》采用市城管执法局意见,对建筑物、构筑物和其他设施的外立面、临街阳台和窗户的市容要求限于主要道路和重点区域。

### 七、法律责任条款设置情况

《草案》设定法律责任条款,整体上按照归类合并相同、相近违法行为一并设置法律责任的

原则进行处理,做到尽量统一表述、统一处理方式、处罚种类和幅度,兼顾考虑各法律责任条款的内部平衡协调。

(一)在上位法设定的违法行为、处罚种类范围内,根据我市经济社会发展情况以及参考相关上位法、其他城市立法,合理设置罚款幅度。如参考《广东省城乡生活垃圾处理条例》规定,设定擅自关闭、拆除环境卫生设施或者未按照批准方案处理的违法行为的罚款幅度为“一万元以上十万元以下”,细化《城市市容和环境卫生管理条例》规定的罚款幅度的法律责任条文有:第四十六条,第四十七条,第四十八条第(二)项,第五十三条第(二)、(三)项,第五十四条第(一)、(二)项,第五十六条第(三)项,第五十七条第(三)项。

(二)在遵循上位法立法目的和原则的基础上,根据我市经济社会发展水平和实际管理需要,为进行更严格的管理而规定新的违法行为和法律责任,处罚种类和罚款幅度则是参照其他法律法规相类似规定,如第四十八条第(一)、(三)项,第四十九条,第五十条,第五十五条。

(三)根据地方立法合理需求,对上位法规定的含义作必要的扩展性理解,如《草案》第十八条关于建设工程施工的要求就是在《城市市容和环境卫生管理条例》第十六条规定的基础上,根据实际情况和合理需要,延展扩充后形成的,相应地,《草案》第五十一条按照《城市市容和环境卫生管理条例》第三十四条第(七)项明确了法律责任并细化了罚款幅度,对上位法作合理扩展理解的条文还有:第五十一条,第五十三条

第（一）项，第五十六条第（一）、（二）、（五）项，第五十七条第（二）项。

（四）对一些已经有上位法明确法律责任的违法行为，直接指引到相关的法律法规的规定，如第五十二条“违反本条例第十九条第二款规定，运输煤炭、垃圾、渣土、砂石、土方、灰浆等散装、流体物料的车辆没有采取密闭或者其他措施防止物料遗撒的，按照《中华人民共和国大气污染防治法》第一百一十六条规定处理”，又如第五十六条第二款，第五十七条第（一）项，而第五十七条第（二）项则属于《草案》的内部指引。

（五）根据法律框架和一般原则设置行政机关和公务人员法律责任以及妨碍公务行为的法律责任，为第四十四条、第四十五条。

（六）不明确法律责任的情形包括：违法原因和情况比较复杂、行政处罚难以执行把握，如第十一条第（一）项；市政设施和公共设施的管理维护、提供公共服务属于政府部门的责任，对受委托提供服务的机构不宜实施行政处罚，如第十五条，第十六条，第十七条第一款，第二十六条，第三十一条，第三十八条等；其他法律法规已有规定的情形。

## 八、重点行政处罚及管理措施

（一）《草案》第五十五条：新增设行政处罚内容为“违反本条例第二十条第二款规定，共享单车所有权人不及时修理、更换、回收破损、残缺、无法使用的共享单车的，责令改正，可以处以每辆单车五十元罚款、情节严重的处以每辆单车一百元罚款”和“违反本条例第二十条第三

款规定，使用人随意停放共享单车影响市容或者交通安全的，责令改正，可以处以每辆单车五十元罚款；共享单车停放在主干道、桥梁、隧道的，处以每辆单车一百元罚款。不能查明使用人的，对共享单车所有权人按照以上标准进行处罚。”增设的处罚种类是罚款。如今共享单车出现在公众生活中，但是现实中存在共享单车乱停乱放等影响城市市容的突出问题，故在本条例对共享单车的市容管理作出相关规定。处罚幅度基于每辆共享单车的押金金额以及正常可能租用金额考虑。该条款的设定参考了《桂林市城市市容和环境卫生管理条例》第四十六条第三款。

（二）《草案》第五十六条第（二）项“违反本条例第二十七条第三款规定，随意倾倒、抛撒或者堆放建筑垃圾的，责令改正，限期清理或者采取补救措施，可以处以警告、每立方米建筑垃圾五百元罚款，不足一立方米的按一立方米计算，最高不超过五万元。”对随意倾倒、抛撒、堆放建筑垃圾的行政处罚，目前适用的是建设部于2005年颁布的《城市建筑垃圾管理规定》第二十六条，该条规定对单位处5000元以上5万元以下罚款，但对个人的处罚仅为200元罚款。而个人（如新装修住宅的业主）丢弃建筑垃圾的现象普遍存在，200元的罚款对该类违法行为的刚性约束不够强，因此，《条例》设置了更科学合理的罚款计算方式，不区分单位和个人，规定以建筑垃圾的体积来计算罚款数额。

（三）《草案》第五十六条第（一）、（二）、（五）项法律责任是在《城市市容和环境卫生管理条例》第三十四条第（四）项违法行为“不按

规定的时间、地点、方式，倾倒垃圾、粪便的”的基础上扩展的违法情形，主要针对随意倾倒、混合垃圾和废弃物影响环境卫生甚至破坏生态环境的较为严重的违法行为，该三项法律责任均是在《城市市容和环境卫生管理条例》第三十四条规定的处罚种类内规定，并结合实际和参照其他城市如广州市、上海市有关规定明确罚款幅度。

（四）《草案》第五十四条第二款：新增设的管理措施为“在刻画涂写内容、宣传品中含有通信工具号码、网络服务账号或者网址的，经市容环境卫生管理部门核实处理逾期不改正的，市容环境卫生管理部门应当组织清除，并可以书面通知通讯、互联网服务企业对相关通信号码、网络账号或者网址等进行处理。有关通讯、互联网服务企业应当自接到书面通知之日起五日内进行处理，并将处理结果反馈市容环境卫生管理部门。对无法核实行人的刻画涂写现场、张挂张贴的宣传品，由市容环境卫生管理部门组织清除。刻画涂写、张挂张贴的内容涉嫌违法犯罪的，依法移送工商、公安部门处理。”首先，违法小广告问题广泛存在、长期存在，是全国各城市久治不愈的牛皮癣，考虑到联合通信和互联网服务企业共同打击违法乱贴乱涂小广告在各地执法实践中取得显著效果，故新增该管理措施，让执法有法可依；其次，经执法人员反映，如今的小广告上不仅是留手机号码，还有微信二维码，考虑到应顺应时代发展潮流，应进行处理的不仅限于违法手机号码，还有各种违法网络联系方式。第三，起草部门在起草过程中召集了有关通信服

务和网络服务企业参加座谈，相关企业均同意配合执行相关措施，但也表明对超出本市开户的通信和网络工具则无权处理。同时，起草部门也对相关通信和网络服务合同进行了了解，相关合同中均有服务对象利用通信和网络服务从事违法行为的则暂停服务的约定。该条款的设定参考了《江门市城市市容和环境卫生管理条例》第二十八条，对表述进行了特殊处理。

#### 八、其他情况的说明

（一）《草案送审稿》第四十三条“对违反城市市容管理的行为，按下列规定予以处罚：（一）违反本条例第十六条第一款规定，凡不符合城市容貌标准的建筑物、构筑物和其他设施，责令有关单位和个人限期改造或者拆除；逾期未改造或者未拆除的，处一万元以上三万元以下罚款，并经市人民政府批准，由城市管理行政执法部门组织强制拆除。”本条文是根据《城市市容和环境卫生管理条例》设置的行政强制执行条款，有意见认为《城市市容和环境卫生管理条例》属于行政法规，其设定行政强制执行与《行政强制法》关于行政强制执行由法律设定的规定相冲突。考虑国务院行政法规是制定地方性法规的依据，参考其他地方的做法和执法实际需要，《草案》保留该条款，建议待国务院行政法规修改时再作调整。（详见《草案》第四十七条）

（二）市环保局在《中山市户外广告管理办法（草案）》征求意见时提出，目前，我市有部分户外广告设施照明引发的光污染问题已对居民的生活造成影响，但目前上位法没有对光污染防治进行规定，建议就城市管理中广告牌光源管

理产生的光污染问题，明确监管部门和监管措施。鉴于政府规章在没有法律法规和地方性法规依据下，不能增设义务和法律责任的限制，建议在城市市容和环境卫生管理的地方性法规中予以考虑。

(三)根据 12 月 13 日市政府常务会议审议

《中山市城市市容和环境卫生管理条例(草案)》的意见，提请人大常委会在审议《草案》时，根据政府机构改革情况，对部门职责进行相应调整；并建议关注进一步充实完善有关户外广告、施工扬尘、道路遗撒管理等方面内容的问题。

以上报告，请予审议。

## 中山市第十五届人民代表大会环境与资源保护委员会 关于《中山市城市市容和环境卫生管理条例 (草案)》审议意见的报告

——2018 年 12 月 28 日在中山市第十五届人民代表大会常务委员会第十六次会议上

中山市第十五届人民代表大会环境与  
资源保护委员会副主任委员

林惠强

主任，各位副主任，秘书长，各位委员：

2018年12月18日，市人民政府向市人大常委会提交了关于提请审议《中山市城市市容和环境卫生管理条例(草案)》(以下简称草案)的议案，市人大常委会环资工委会同市人大常委会法制工委对该草案的必要性、合法性、可操作性、立法技术规范以及主要制度设定等进行了反复研究，收集各方的意见和建议。市人大环境与资源保护委员会召开全体会议认真研究了意见和建

议，对草案进行了审议，形成了审议意见，报告如下：

### 一、制定条例的必要性

市容和环境卫生管理是城市管理的重要组成部分，一直以来，我市高度重视市容和环境卫生管理工作并取得了一定的成绩，但随着社会经济的发展，也出现了许多严重影响市容和环境卫生的新状况、新问题，这需要我市城市管理行政执法部门及其他相关部门发挥管理职能，依法对

影响市容和环境卫生管理的违法行为进行处理。中山市目前尚未制定城市市容和环境卫生管理的法律规范,国务院《城市市容和环境卫生管理条例》的规定较为宽泛,对罚款的幅度没有具体规定,原《广东省城市市容和环境卫生管理规定》又已废止,导致中山市市容和环境卫生管理特别是执法方面缺乏具体明细、可操作性强的法律依据和相关标准。为加强我市市容和环境卫生管理,创造清洁、优美的工作生活环境,有必要制定一部科学合理、可操作性强,符合现代城市管理要求并结合中山市实际情况的地方性法规。因此,我市的市容和环境卫生管理的立法势在必行。

## 二、关于草案的合法性和可行性

草案内容共七章,五十八条,《草案》主要以国务院《城市市容和环境卫生管理条例》等法律法规为依据,同时参考借鉴了周边城市市容和环境卫生管理立法经验,结合本市市容和环境卫生管理工作实际,明确立法目的和依据、条例适用范围、城市市容和环境卫生责任区、城市容貌和环境卫生管理、环境卫生设施管理、监督检查及法律责任等内容。经初步审查,该草案还存在以下主要问题:

(一)草案问题导向性不强。草案的立法目的是加强本市城市市容和环境卫生管理,但是草案问题导向性不强,对于我市市容和环境卫生管理中需要解决的主要问题不突出。

(二)草案的适用范围有待进一步研究。按照中山市目前行政建制和管理要求,草案的名称中限制“城市”是否合适有待研究;草案第二条适用范围是否明确、有可操作性,有待研究。

(三)草案对于管理部门的范围及部门分工还需要进一步论证。草案涉及的部门比较多,主要部门的范围及其职能分工还需要进一步完善、细化。

(四)还存在其他立法技术规范问题。一是草案中的一些管理制度设定需要细化,增加可操作性和针对性,使法规制度更符合中山实际情况。如草案第二十四条户外广告管理的规定,缺乏操作性。二是草案有些条文的语言表述、逻辑顺序需要进一步斟酌,如草案第二十七条第三款的表述不准确,有歧义;第九条责任区范围的确定中第二项“按物业管理范围”划分是否合理有待研究。

## 三、对草案的修改意见和建议

根据各方面的意见,结合立法调研情况,对草案提出以下修改意见和建议:

(一)完善草案的相关规定,有效解决我市市容和环境卫生管理工作中存在的主要问题。

(二)进一步明确草案的适用范围,使其符合我市的实际情况。

(三)进一步厘清各部门范围及其职能分工,使管理责任到位,更好地规范我市市容和环境卫生管理工作。

(四)按照立法规范的要求,对于草案存在操作性不强的个别条款,建议根据上位法的相关规定,结合我市实际情况进行修改,增强具体条款的可操作性;对草案的框架进行调整,将草案的内容进行合并或者修改;进一步规范草案条文的语言表述、逻辑顺序。

以上报告请予审议。

# 中山市人民政府关于提请审议《中山市未成年人 托管服务条例（草案）》的议案

中山市人民代表大会常务委员会：

为了规范、引导未成年人托管服务行为，保障未成年人身心健康和安全成长，维护未成年人及其监护人合法权益，市政府拟订了《中山市未成年人托管服务条例（草案）》，该草案已经市政府常务会议通过，现提请审议。

## 关于《中山市未成年人托管服务条例 （草案）》的起草说明

——2018年12月28日在中山市第十五届人民代表大会常务委员会第十六次会议上

中山市教育和体育局局长 李嘉颖

主任，各位副主任，秘书长，各位委员：

受市人民政府的委托，现就《中山市未成年人托管服务条例（草案）》（以下简称《草案》）说明如下：

### 一、制定《条例》的必要性

（一）社会托管托育服务需求大但缺乏审批依据。

近年来，由于家庭和社会对未成年人的培育给予了高度的重视，部分学校因客观因素中断或

者部分中断了课后服务，导致对未成年人的社会托管服务需求增长迅速。另一方面，由于我市外来人口数量不断增加，部分镇区学前教育规划滞后，幼儿园学位不足，而我市之前采取批复设立民办非企业单位形式对校外托管中心、托儿所进行管控，存在实质上的准入问题，原有的关于校外托管中心、托儿所管理的规范性文件无法作为审批和监管依据，造成市场供给不足，而公民、法人和其他组织需要开办托管服务机构也无有

效途径可循,社会上顺应需求出现了大量未经审批的未成年人托管服务机构,部分培训机构打着“早教中心”的幌子开展幼儿教育,潜藏着消防、食品、心理健康等多方面的风险。

(二)对未成年人托管服务监管缺乏刚性依据。

目前,国家和省尚未对未成年人托管服务立法。为规范未成年人托管服务工作,我市先后制定了《中山市托儿所管理暂行规定》(中府〔2006〕130号)、《中山市校外托管中心管理暂行办法》(中府办〔2009〕64号),对促进我市托管工作健康发展起到了重要作用,但刚性规范作用仍然不足,相关主管部门也无法适用本市文件对托管服务机构进行检查并对违法行为进行处理。

(三)依法保障未成年人身心健康的需要。

制定我市未成年人托管服务的地方性法规,旨在通过地方立法的形式,明确托管服务的主体、资格、经营范围和服务要求,强化托管服务组织的行业规范意识,增强政府职能部门对托管服务的监管职能和能力。立法将弥补托管服务机构审批和监管方面的法律空白,对规范市场和业务秩序,建立监管到位、高效灵活的管理机制,保障未成年人健康成长,具有积极作用和深远影响。

## 二、《条例》的合法性和可行性

(一)合法性方面。《草案》主要依据《中华人民共和国行政许可法》《中华人民共和国行政处罚法》《民办非企业单位登记管理暂行条例》等有关法律法规规定拟定。

1.《中华人民共和国行政许可法》第十二条

规定“直接涉及国家安全、公共安全、经济宏观调控、生态环境保护以及直接关系人身健康、生命财产安全等特定活动,需要按照法定条件予以批准的事项”可以设定行政许可。该法第十五条第一款规定针对第十二条所列事项,尚未制定法律、行政法规的,地方性法规可以设定行政许可。按照以上规定,未成年人托管服务属于直接关系人身健康、生命财产安全等特定活动,且不属于设定企业和其他组织的设立登记及其前置性行政许可的情形。对托管服务设定行政许可符合《中华人民共和国行政许可法》的规定。

2.《草案》增设法律责任种类均符合《中华人民共和国立法法》《中华人民共和国行政处罚法》授权地方性法规权限。结合中山的经济社会发展水平,对行政处罚的种类、幅度、违法情形均考虑与未成年人安全的社会危害程度相当而设定。同时,在《草案》第四十条赋予执法部门的询问、检查等相关监督检查权,确保执法有据和必要的监督检查措施。另外,对性质轻微的违法行为,仅处以警告或采取柔性执法,实现处罚与教育相结合的目的。

(二)可行性方面。《草案》遵循既有的管理实践,并以地方性法规的形式设定行政许可,为托管服务市场准入设置要求,赋予托管服务机构的主体地位,并直面托管服务机构营利性的要求,为举办者提供营利性托管服务机构的设立渠道,增加托管服务市场供给,既满足未成年人托管服务需求,也可对未成年人托管服务行业发展进行引导规范。

## 三、《条例》的主要内容

《草案》分六章，不分节、共五十三条，分总则、托管服务机构设立、托管服务要求、监督管理、法律责任、附则等，主要内容包括：

（一）第一章总则，主要规定了立法目的、托管服务定义、适用范围、政府相关部门职责等内容。

（二）第二章托管服务机构设立，主要规定了未成年人托管服务机构设立类型、设立条件、设立程序等，在选址、场所、建筑面积、人均面积、人员配备方面设置了条件。

（三）第三章托管服务要求，主要规定了托管服务机构办理许可要求、托管从业人员健康要求、消防安全、食品卫生安全以及托管服务机构的安全保障义务、兼营教育培训要求、突发事件处理，托儿所招生前卫生评估、保健人员培训等。

（四）第四章监督管理，主要规定了信息公开和共享交换、日常巡查、随机抽查、联合执法、综合评价等监督检查方式以及业务主管部门的具体监督检查权限，还规定了柔性监管、安全隐患排查、畅通投诉举报渠道等要求。

（五）第五章法律责任，主要对擅自举办未成年人托管服务机构、转让托管服务许可等设定法律责任；对设立的托管服务机构违反卫生安全、安全保障义务、证照公示等义务设定法律责任。

（六）第六章附则规定了课后服务和适用除外情形及本条例的施行日期。

#### 四、《条例》起草审核过程及意见协调处理情况

（一）起草及审核过程。

根据《中山市 2018 年地方立法工作计划》，市教体局负责起草《中山市儿童托管机构管理条例》。该局在起草过程中根据实际情况和各方意见，确定草案名称为《中山市未成年人托管服务条例》。起草单位成立了由其主要领导担任组长的起草工作小组，并委托华南师范大学起草草案，赴上海、浙江、江苏、福建等省外城市及市内深入调研，就法规需要解决的问题、适用范围、主要制度设计等方面多方征求相关部门及市人大代表的意见建议。历经十余次修改，形成《中山市儿童托管机构管理条例（征求意见稿）》，通过发函、网站、组织听证会等方式征求相关部门、镇区、市人大代表和社会公众意见建议，形成《中山市未成年人托管服务条例（草案送审稿）》。

市教体局完成起草工作后将草案送审稿送市法制局审查。市法制局将《中山市未成年人托管服务条例（草案送审稿）》通过发函、网站和媒体，专家咨询等方式，征求相关部门、镇区、社会公众及食品安全、消防等领域专家意见。根据收集到的意见建议，经反复研究修改，形成《中山市未成年人托管服务条例（草案）》，报送市政府。

（二）协调处理过程。

一是是否设立许可问题。基于中山市以往中小學生校外托管中心、托儿所管理实践，结合部门、镇区、市人大代表、社会公众和立法听证会相关意见，《草案》拟新设定未成年人托管服务行政许可，许可的条件主要为场地设置、建筑面积、人员配比、建筑安全等标准；《草案》拟定



了营利性托管服务机构和非营利性托管服务机构的设立程序，营利性托管服务机构商事登记后，即可向教体行政部门申请行政许可；非营利性托管服务机构在办理民办非企业登记“业务主管部门审查同意环节”向教体行政部门申请许可后，办理社会服务机构登记。

二是未成年人托管服务主管部门确定问题。起草单位确定由市教体局负责中小学生校外托管中心，市卫计部门负责 0-6 岁托管机构的综合管理。市卫计局提出不同意见，认为 0-6 岁学前幼儿托管由市教体局主管。在尊重和吸纳我市既有管理实践经验的基础上，结合统筹校内校外托管资源的需要，市法制局在《草案》中暂以市教育行政部门作为未成年人托管服务业务主管部门。

三是部门联合监管问题。《草案》明确本市

托管服务机构的管理主体和相关职能部门职责分工，形成相关职能部门各司其职、协同推进的综合监管机制。建立日常检查和联合执法机制，健全托管登记管理信息对接、公示制度，畅通投诉举报渠道，处罚查处与教育约谈相结合的监督管理措施。同时，在规范性文件缺乏执法依据的情况下，地方性法规及时从法律上赋予行政处罚、行政执法权限，为执法提供法律依据。

### 五、关于市政府常务会议的意见

2018 年 12 月 13 日政府常务会议审议《草案》过程中提出了托管机构与污染区危险源距离界定、托管机构场地是否可用工业厂房问题、营利性托管机构许可和监管等问题，经研究，属于地方性法规颁布施行后的落实执行问题，提请市人大常委会审议时予以关注细化。

以上报告，请予审议。

# 中山市人大教育科学文化卫生华侨委员会 关于《中山市未成年人托管服务条例 (草案)》审议意见的报告

——2018年12月28日在中山市第十五届人民代表大会常务委员会第十六次会议上

中山市人大教育科学文化卫生华侨委员会主任委员 冯煜荣

主任，各位副主任，秘书长，各位委员：

2018年12月19日，收到市人民政府提请审议的《中山市未成年人托管服务条例（草案）》（以下简称草案）后，市人大教育科学文化卫生华侨委员会会同市人大常委会法制工委对该草案的必要性、合法性、可操作性、立法技术规范以及主要制度设定等进行了反复研究，并于12月18日组织部分人大代表、镇区教育部门负责人、中小学负责人、托管机构负责人等，分别召开了两场调研座谈会，收集各方的意见和建议。市人大教育科学文化卫生华侨委员会认真研究了意见和建议，对草案进行了审议，现将审议意见报告如下：

## 一、立法的必要性

近年来，社会对未成年人托管服务需求量越来越大，校外未成年人托管服务机构越来越多，管理不到位的情况比较突出；社会对未成年人托管服务的形式需求日趋多样化，但目前我市大部分是校外未成年人托管服务机构，缺乏校内未成年人托管服务。然而，对于未成年人托管服务方

面，国家和省级立法层面尚未有详细规范，相关部门缺乏明确具体的管理依据。因此，有必要通过制定地方性法规规范未成年人托管服务，明确各方责任，保障未成年人安全健康成长。

## 二、草案存在的问题

草案内容共六章，五十五条，依据《中华人民共和国未成年人保护法》等有关法律、法规，参照上海、深圳等地的地方性法规和政府规章，结合本市未成年人托管服务的管理经验，对机构的设立、服务的要求、监督管理措施、法律责任等内容进行了规定。审议认为，草案存在以下主要问题：

（一）草案第二条对未成年人托管服务的范围并没有区分校内和校外托管，但草案的主要内容只涉及校外托管服务，校内托管服务没有涉及，故主要制度的设定还需要进一步论证。

（二）由于幼儿园、学校存在公办和民办两种类型，草案第二十八条禁止幼儿园、学校在职教师在未成年人托管服务机构兼职的规定并未分类处理，对于公办幼儿园、学校在职教师作

出限制的依据尚有争议,对于民办幼儿园、学校在职教师作出限制以及第二款增加未成年人托管服务机构的义务并设定处罚措施则缺乏相关法律依据,故对此争议问题需要进一步研究。

(三)对于主管部门的分工还需要进一步论证。草案涉及教育、民政、市场监管、卫生、消防、食品安全等众多部门,职能分工还需要进一步细化、完善。

(四)草案设定了未成年人托管服务机构的设立需要行政许可,根据行政许可法的规定,地方性法规新增行政许可要严格谨慎,所以对这一规定需要进一步论证。

(五)草案中的一些主要管理制度设定需要细化,增加可操作性和针对性,使法规制度更符合中山实际情况。

(六)草案在立法技术规范方面需要进一步完善,如主管部门的表述存在不一致、条文的逻辑顺序不合理等。

### 三、对草案下一步审议的建议

根据各方面的意见,结合立法调研情况,对草案下一步审议提出以下建议:

(一)建议深入调研,广泛征求学校、家长、老师、托管服务机构等各方意见,找准托管服务存在的主要问题,针对主要问题完善草案的相关管理规定,加强可操作性,使条例能够有效实施,解决实际问题。

(二)建议进一步拓宽渠道,通过网络、媒体等第三方参与设定重要立法制度,使公众能够充分表达利益诉求。

(三)建议进一步厘清各部门职能分工,使管理责任到位,提高我市未成年人托管服务机构的管理水平。

(四)建议对制度设定中存在有争议的问题,审慎研究,避免出现合法性问题。

(五)建议按照立法技术规范的要求,对草案的框架、条文内容进行调整和修改。

以上意见和《中山市未成年人托管服务条例(草案)》,请予审议。

# 中山市人民政府关于提请对推进公办中小学建设优化教育资源配置议案结案的报告

——2018年12月28日在中山市第十五届人民代表大会常务委员会第十六次会议上

中山市人民政府副市长 胡建普

主任，各位副主任，秘书长，各位委员：

市十五届人大四次会议确立《关于推进公办中小学建设，优化教育资源配置的议案》为大会议案（下称议案），交市政府办理。在市人大常委会监督支持下，市政府以议案办理为契机，进一步巩固教育的基础性、先导性、全局性地位，抓好教育供给侧结构性改革，坚持“补短板”与“做加法”并举，议案办理取得扎实成效，现提请结案。有关情况报告如下。

## 一、办理总体情况

市政府制定《关于推进公办中小学建设优化教育资源配置议案的实施方案》（以下简称《实施方案》），细化议案办理目标，明确2018年全市新、改、扩建公办学校40所（不含续建的2017年度项目），其中完工3所，开工15所，启动22所。上述项目总计建筑面积78万平方米，计划总投入39.6亿元，项目完工后，预计新增公办学位3.9万个。同时，将40所学校项目建设纳入十件民生实事工作任务，联同议案办理一同谋划部署、一同大力推进。截至目前，大部分项目取得预期成果，预计到年底，完成议案年度

任务的有37所。一是完工类项目中，预计年底前3所均可完工。二是开工类项目中，已开工及预计年底前可实现开工12所，3所（扩建港口镇大丰小学、扩建沙溪镇云汉小学、扩建沙溪镇虎迹小学）预计春节前施工招标挂网，3月进场施工。三是启动类项目中，22所学校已完成启动任务。

## 二、办理工作措施

（一）加强组织领导和责任落实，保障议案办理的主导力。市政府成立议案办理工作领导小组，加强对议案办理工作的组织领导。明确议案办理为“一把手”工程，由市长担任组长，分管教体 and 城建工作的副市长任副组长，市教育和体育局、市编委办、市发展改革局、市财政局、市人力资源社会保障局、市国土资源局、市住房城乡建设局、市城乡规划局、市公共资源交易中心、市城建集团和各相关镇区主要领导任成员。领导小组下设办公室在市教育和体育局，负责统筹组织议案办理工作，建立项目负责人微信工作群和定期报告制度，及时互通信息解决问题，每月向领导小组成员单位报告项目进展情况。市政府主

要领导、分管领导召开市政府常务会议、市长办公会议,及时研究解决学校用地办证、控规调整、规划报建等问题,每月过问进展情况并多次作出批示,要求各有关部门和镇区切实落实“一把手”责任,加快协调项目推进。

在制定《实施方案》基础上,为进一步压实议案各项目推进责任,市府办公室印发《关于加快推进公办中小学建设责任清单》(以下简称《责任清单》),明确各有关部门、镇区主要负责人为抓议案落实的第一责任人,并层层分解落实,按月分解节点任务和具体措施,每个项目均明确3个层级的责任人,全面压实人员责任、节点任务、工作措施,做到“一单牵引责任实、节点任务目标清、推进过程监督准”。

(二)加强部门协作和服务保障,形成议案办理的大合力。市政府办公室印发实施《中山市投资项目高效审批试点实施方案》,对已纳入本市年度计划的政府投资项目,以减环节、减材料、减前置、减时限等“四减”为目标,积极开展高效审批改革试点,助力公办中小学建设。议案成员单位严格按照责任分工,加强沟通协调,开辟绿色通道,为项目资金和审批协调等方面的顺利推进提供强有力的服务保障。一是市教育和体育局发挥牵头抓总作用,成立本单位议案办理领导小组,强化内部分工督导,及时、全面、准确掌握所有项目具体进度,清楚进度滞后项目的核心问题和制约因素,并相应协调、督促问题所涉市级部门加快研究解决办法;印制《中山市公办中小学建设政策文件汇编》,加强对各项目建设单位的工作指导;与市财政局联合制订《中山市镇区

义务教育公办学校建设专项转移支付资金奖补办法》,对镇区实施一定三期的奖补,其中2018年建设项目为第一期,安排奖补资金2亿元,2019年、2020年两期的奖补资金总量根据建设任务情况及当年财力状况确定,有力调动镇区建设公办中小学积极性。二是相关部门为项目基建做好用地、规划、审批等保障工作。市国土资源局对全市公办中小学建设项目用地情况进行全面梳理、核查,靠前指导镇区办理项目用地业务。市城乡规划局、发展改革局、住房城乡建设局、公共资源交易中心等单位也积极主动,为各项目落实绿色通道、特事特办,有效解决了规划、立项、招标、施工报建等各环节遇到的问题,精细化服务各镇区理顺项目前期工作办理程序,实现前期工作有效提速。三是市编委办、教育和体育、人力资源社会保障、财政等部门多渠道寻求解决教师编制不足问题的办法。以国家教育部到中山调研教师队伍建设为契机,积极向调研组建议在国家或省层面出台政策解决人口流入地中小学教师编制紧缺问题;居住我市的全国人大代表和省人大代表联合约见省编委办、教育厅等省直部门负责人,就解决珠三角地区教师编制紧缺、编外教师待遇等问题进行面对面献策交流,得到省直部门积极回应;市教育和体育局、编委办、财政局和人力资源社会保障局联合印发《中山市推进中小学教师“镇(区)管校聘”管理改革指导意见》,明确中小学教职员编制总量管理、区域调剂、动态调整等工作意见。截至2018年7月,经各镇区内部调整,共从镇区所属事业单位调剂68个编制到镇区中小学,初步缓解编制紧张局

面。为确保学校教育教学工作正常开展，目前正积极探索采取招聘编制外合同制教师的方式解决当前师资不足的燃眉之急，草拟《市属公办中小学购买编外合同制教师岗位工作方案》，依据“同工同酬”原则按不同岗位核定编制外合同制教师工资福利待遇，鼓励返聘身体健康、近期退休的优秀教师任教，在确保教育质量前提下有限度地允许校内在编教师顶岗并发放顶岗补助等方式，多途径解决新建扩建公办中小学面临的师资短缺问题。

（三）加强督促检查和协调帮办，增强议案办理的推动力。一是市委、市政府主要领导坚持一线视察督导议案办理。市委书记、市人大常委会主任陈旭东和市长危伟汉现场视察杨仙逸中学扩建工程现场，陈旭东书记强调各级各有关部门要主动配合，对议案办理面临的重点难点问题，进行深入细致会商研处，汇集专业意见，拿出最优解决方案，为项目顺利实施排忧解难。危伟汉市长要求各相关职能部门和镇区加紧推进落实市人大议案办理工作，跟紧每一个项目，确保高质量完成议案任务。市人大常委会唐颖常务副主任、冯煜荣副主任组织市人大代表现场视察、召开集中督办会议，对议案办理工作提出针对性的指导意见，有力鞭策项目推进。二是市政府密集组织开展现场督查帮办。市政府高瑞生副市长协调城乡规划、国土资源、住房城乡建设等部门，支持配合项目的土地、规划、施工报建等业务办理。市政府徐小莉副市长多次召集相关部门镇区召开协调工作会议，逐一梳理项目存在问题，协调相关职能部门和镇区研究解决方案。市

政府将 40 个议案项目全部纳入部门和镇区绩效考核指标，派出重点政务督查组开展多轮现场督查，对照《实施方案》和《责任清单》，协调市有关部门面对面指导项目建设，及时发现问题并现场研究解决，帮助镇区在项目审批、资金筹集、施工组织投入等方面出主意想办法；在此基础上，根据项目推进的实际情况向有关部门和镇区下发《中山市人民政府督查通知书》和《督办通报》，督促激励市级相关部门精心用心服务镇区，鼓舞提振镇区推进项目的决心信心，促使市、镇两级建立起迅捷顺畅的沟通协调机制，为项目的加快建设提供有力保障。

（四）加强宣传引导和鼓劲呼吁，扩大议案办理的影响力。议案办理过程中，市政府借力新闻媒体、网络媒介等方式加强宣传，自觉接受社会公众监督，积极回应民生关切。今年以来，围绕“推进公办中小学建设，优化教育资源配置”为焦点，开展了声势浩大的宣传工作，加强与各级媒体衔接，除了中山日报、中山电台、中山电视台等市级媒体加大宣传外，南方日报、南方都市报、中央人民广播电台等省级以上媒体也作出深入报道，全国人大代表米雪梅在国家和省层面更为我市公办中小学建设鼓劲助威，形成了良好的舆论和社会氛围，为议案办理筑牢群众基础，正面引导社会预期。据统计，我市实施《中山市公办中小学建设计划（2017-2020 年）》以来，已完工学校项目 25 个，新增公办中小学学位 1.2 万个，借着议案办理的东风，全市掀起公办中小学建设的高潮，赢得群众的拥护支持，成为深得民心的工程。

### 三、议案办理成效

一年以来,市政府各有关职能部门和镇区认真履行议案办理的法定职责,不断加大“人、财、物”和政策的倾斜力度,主动作为回应人民群众“上好学”的热切期待,促使议案办理更加扎实,政府承诺加快兑现,促进民生福祉持续改善。

(一)有效增加了公办学位供给,迎合新时代教育高质量发展的新要求。在当前适龄儿童入学大幅增加、入学高峰的多重叠加下,2018学年全市义务教育阶段在校生较上年增加2万人,各镇区认真办好“一号议案”,通过新、改、扩建公办学校,原有学校增班扩容等途径,全市义务教育阶段公办学校增加学位1.7万个,民办学校增加学位0.3万个,有效解决了2018学年学位不足问题,随迁子女入读公办学校机会大大增加,“两为主”问题得到有效缓解。此外,各镇区在推进议案项目建设过程中,严格按照《广东省义务教育标准化学校标准》,确定学校面积以及学校师生比,按标准招聘教师,按要求配备教学设施设备,推动全部公办中小学校达到广东省义务教育标准化学校标准。

(二)加深了对教育的重视程度,营造新常态全社会崇文重教的新风尚。市政府毫不动摇地坚持教育事业优先发展战略,议案办理过程中,在城市规划建设中优先满足教育发展需求,推动财政资金向教育倾斜,引导更多资源要素向教育集聚,促使各镇区政府和社会各界进一步提高对教育的关注度和重视程度。市政府着眼教育发展需要,决定在西区、南区的“黄金地段”分别划拨143.5亩、122.2亩用于新建高中学校,其中南区

高中地块还是商住用地,扩大优质普通高中教育资源供给。各镇区面对财政支出压力较大的情况,满足人民群众对优质教育的刚性需求,自我加压积极申报“一号议案”项目,并“出钱、出地、出力”推进,全市上下尊教、爱教、重教蔚然成风,开创中山教育事业发展新局面。

### 四、下阶段工作计划

今年的议案办理工作在市人大常委会,以及人大代表的监督支持下,市政府及政府相关部门、各镇区坚持落实良好的沟通协调机制,努力克服困难问题,各项目建设取得实效,但还存在一些不足,个别项目推进有待加快。接下来,市政府将继续坚持以习近平新时代中国特色社会主义思想为统领,深入贯彻落实习近平总书记重要讲话精神,始终把教育摆在优先发展的战略位置,切实维护和发展好广大学生的受教育权,继续加大教育投入,扩大优质教育资源供给,巩固深化议案办理成果,推动新时代教育改革取得新成绩,为中山加快融入粤港澳大湾区建设确立新的教育优势和人才优势。

(一)进一步抓好项目建设进度。继续发挥议案办理工作领导小组统筹协调作用,采取有效措施督促各相关部门切实加强对镇区在土地规划、立项招标等前期工作的业务指导,为各镇区项目“量体裁衣”、“一校一策”加快推进,强化督查帮办,巩固各司其职、上下联动、齐抓共管、一抓到底的工作格局,切实提高议案办理质量,善始善终、善做善成。

(二)进一步抓好项目工程质量。以最高的要求、最高的质量标准来建设学校,严格把好工

程建设和工程验收关口。督促项目建设责任单位要严把质量关，细化对监理单位的履职要求，加强对施工方监督管理，把好验收关。协调有关部门进一步摸清全市中小学校建筑安全现状，对存在的问题做好分类，建立台账，针对性地提出解决方案，争取尽快予以解决。

(三)进一步缓解教编紧缺。深入贯彻落实党中央、国务院《关于全面深化新时代教师队伍

建设改革的意见》和我省实施意见，结合省、市机构改革，密切关注全省教师编制调整动态，积极向省申请，统筹市内编制资源，协调市编制、人力资源社会保障、教育和体育等有关部门探讨优化编制外合同制教师管理，探索编制增加后，编制外合同制教师如何入编的路径与办法，维护教育系统稳定，确保教育教学质量。

以上报告，请予审议。

## 市人大教科文卫华侨委员会关于市政府提请对 推进公办中小学建设优化教育资源配置 议案结案报告的审查意见的报告

——2018年12月28日在中山市第十五届人民代表大会常务委员会第十六次会议上

中山市人大教育科学文化卫生华侨委员会主任委员 冯煜荣

主任，各位副主任，秘书长，各位委员：

2018年1月，市十五届人大四次会议将庾江碧等13名代表联名提出的《关于推进公办中小学校建设优化教育资源配置的议案》（下称议案）确定为大会议案，交市政府办理。经过一年的办理，市政府最近向市人大常委会提交了《关于提请对推进公办中小学建设优化教育资源配置议案结案的报告》。根据工作安排，市人大教

科文卫华侨委员会在开展相关调研视察的基础上，组织对该报告进行了审查。现将情况报告如下。

审查认为，议案交办以来，市政府以对人民高度负责的政治责任感，将议案办理的建设项目纳入十件民生实事工作任务，采取强有力措施，推进议案办理落实。成立了由市长担任组长，分管教体 and 城建工作的副市长担任副组长的议案



办理工作领导小组，制定了议案实施方案，印发了《关于加快推进公办中小学建设责任清单》，全面压实人员责任、节点任务、工作措施。市委、市政府领导坚持一线视察督导议案办理，及时研究解决学校用地办证、控规调整、规划报建等问题，协调相关职能部门和镇区研究解决方案。市政府将 40 个议案项目全部纳入部门和镇区绩效考核，派出重点政务督查组开展多轮现场督查。各有关部门和镇区切实落实“一把手”责任，加快协调项目推进，制定《中山市镇区义务教育公办学校建设专项转移支付资金奖补办法》，对镇区实施一定三期的奖补；多渠道向国家、省级层面反映要求解决人口流入地中小学教师编制紧缺问题，并从镇区所属事业单位调剂 68 个编制到镇区中小学，探索采取招聘编制外合同教师的方式解决当前师资不足的燃眉之急。

议案办理以来，市人大常委会积极跟进议案办理工作，采取组织市人大代表视察、开展专题调研、与职能部门座谈等监督形式，全面推进公办中小学建设。在全市开展“更好发挥人大代表作用”主题活动当日，将“推进中山市公办中小学建设”作为活动主题，全市四级人大代表围绕“一号议案”实施情况，深入公办中小学校建设现场实地视察。在市十五届人大五次会议期间，再次组织代表视察议案落实情况。为推动解决教师编制紧缺问题，居住我市的部分省人大代表通过市人大常委会约见了省相关职能部门负责人，召开了专题座谈会探讨解决方案。12 月 14 日，以推进落实办理议案为主题，市人大常委会组成人员

与市政府组成人员召开座谈会，要求采取多举措加快公办中小学建设，增加公办学位供给，优化教育资源配置。截至目前，大部分项目取得预期成果。一是完工类项目中，预计年底前 3 所均可完工。二是开工类项目中，已开工及预计年底前可实现开工 12 年，3 所（扩建港口镇大丰小学、扩建沙溪镇云汉小学、扩建沙溪镇虎逊小学）预计春节前施工招标挂网，3 月进场施工。三是启动类项目中，22 所学校已完成启动任务。预计到年底，完成议案年度任务的有 37 所。

审查认为，市政府及各有关职能部门和镇区积极办理议案，回应民生关切，以实际办理成效赢得到群众支持。鉴于议案办理工作基本达到了预期目标，建议市人大常委会批准市政府的结案报告，并要求市政府加快 3 项开工类项目建设，待完成后再将相关办理情况向市人大常委会作专项报告。建议将本次会议有关结案报告、决议印发市十五届人大六次会议。

审查认为，推进公办中小学建设，优化教育资源配置，是抓好教育供给侧结构性改革，办好人民满意教育的一件大事。市政府要始终把教育摆在优先发展的战略位置，切实维护好发展好广大学生的受教育权，继续加大教育投入，巩固深化议案办理成果，促进《中山市公办中小学建设计划（2017-2020 年）》，扩大优质教育资源供给，推动新时代教育改革取得新成绩，为中山加快融入粤港澳大湾区建设确立新的教育优势和人才优势。

# 中山市人民代表大会常务委员会关于批准市人民政府 提请对推进公办中小学校建设优化教育资源配置 议案结案报告的决议

(2018年12月28日中山市第十五届人民代表大会常务委员会第十六次会议通过)

中山市第十五届人民代表大会常务委员会第十六次会议听取和审议了市人民政府《关于提请对推进公办中小学校建设优化教育资源配置议案结案的报告》。会议决定批准市人民政府的报告，同意该议案结案。

会议认为，自市十五届人大四次会议将《关于推进公办中小学校建设，优化教育资源配置的议案》交市政府办理以来，市政府及各责任单位高度重视，积极主动作为，压实项目推进责任，加强部门协作和服务保障，强化办理进度督查，有效推进议案办理工作，基本达到预期目标。

会议强调，推进公办中小学校建设，优化教育资源配置，是抓好教育供给侧结构性改革，促进我市高质量发展的一项重要举措。市政府要始终把教育摆在优先发展的战略位置，切实维护好发展好广大学生的受教育权，继续加大教育投入，巩固深化议案办理成果，推进《中山市公办中小学校建设计划（2017-2020年）》有效实施，扩大优质教育资源供给，推动新时代教育改革取得新成绩，为中山加快融入粤港澳大湾区建设确立新的教育优势和人才优势。

# 中山市人民政府关于市十五届人大四次会议及 闭会期间代表建议批评和意见 办理情况的报告

—— 2018年12月28日在中山市第十五届人民代表大会常务委员会第十六次会议上

中山市人民政府副市长 胡建普

主任，各位副主任，秘书长，各位委员：

市十五届人大四次会议后，市人大常委会交办市政府办理的建议、批评和意见（以下统称建议）共 213 件（包括闭会期间 12 件）。其中，科教文卫类 53 件、城建环资类 56 件、交通运输类 28 件、财政经济类 20 件、政法类 30 件、农村农业类 15 件、立法类 3 件、外事华侨宗教类 1 件、其他类 7 件。在市人大常委会指导监督下，市政府及各承办单位高度重视，加强组织领导，完善工作机制，强化与人大代表的沟通交流，推动建议办理落实并全部完成答复。经统计，建议所提问题已解决或基本解决的（A 类）144 件，占 67.61%；建议所提问题纳入规划正逐步解决的（B 类）56 件，占 26.29%；建议所提问题因目前条件所限或其他原因需以后解决的（C 类）11 件，占 5.16%；建议所提内容作参考意见的（D 类）2 件，占 0.94%。C 类、D 类涉及承办单位已就暂不能落实的原因向提出建议的代表认真解释说明，并取得理解和认可。现将有关情况报告如下。

## 一、办理工作的主要措施及成效

（一）落实“一把手”责任制。市政府主要领导认真研究、部署建议办理工作，结合市政府工作部署，抓住重点难点工作，如黑臭（未达标）水体整治工作、组团垃圾处理基地扩容工程、城区道路快速化改造、市级产业平台建设等，研究协调困难问题，督导推动工作落实。各承办单位“一把手”按照市政府工作要求认真召开专题会议部署办理工作，主动邀约代表面商沟通，逐件对本单位承办建议的答复文稿进行审核把关，同时主动领办市重点建议和本单位重点建议，有力保证了办理工作的质效。如市教育和体育局主要领导领办 1 号议案及市重点建议，全程参与办理工作的部署交办、沟通商办、协调督办、答复审核等环节，并邀请代表实地视察我市教育、体育工作情况，现场答复表态。

（二）加强与人大代表的沟通协商。市政府明确要求各承办单位要建立健全联系沟通、办理询问、研究交流机制，在书函、电邮等沟通方式基础上，要综合运用在线调研、面商座谈、现场

视察等方式,加强与代表面对面协商交流,认真听取合理化意见建议并充分吸纳到有关政策措施中。按照要求,多数承办单位均加大了与人大代表面对面沟通的力度。市司法局、卫生计生局、水务局等单位通过邀请人大代表在市内实地视察或赴外市交流调研的方式,加强了沟通和互动,形成了共识,有力地推动了建议的办理落实。市公安局为办好《要求市人民医院急诊路口周末以及法定节假日取消或改进交通管制》的建议,邀请提出的代表、市人民医院相关负责人进行座谈交流,通过实地调研和分析路口交通数据,自8月起取消交通管制措施,得到代表的充分肯定。

(三)推进建议反映问题的解决落实。各承办单位牢固树立“办理一件建议就是落实一件实事”的理念,结合日常工作部署,扎实办好代表建议,促进成果转化。如市财政局办理《要求全额返还小榄交警现场执法罚没收入和小榄工商分局罚没收入》的建议时,组织开展了我市罚没收入市镇财政管理体制调研,并提请市政府审议将已下放镇区行政处罚事权所涉罚没收入返还镇区事宜,市政府于6月20日审批同意,并正式下发文件给各镇区和市各有关单位执行。市农业局办理《要求打造“三农”工作人才牌,注入乡村振兴生力军》的建议时,积极采纳代表建议,出台《中山市农产品加工业、农村创新创业、休闲农业和乡村旅游人才培养实施方案》《中山市关于加快培育新型职业农民工作的实施意见》,加大对农产品加工、农村创新创业、乡村旅游人才培养力度,开展新型职业农民培育,为乡村发

展提供人才支撑。市经济和信息化局着力做好《要求振兴我市实体经济》的建议办理工作,围绕实体经济、健康产业等牵头起草并由市政府印发了高端装备制造、新一代信息技术、健康医药等三个产业发展行动计划,推动实体经济全面发展。

(四)创新建议答复工作机制。今年人大代表提出的建议数量比去年大幅增长40%,表明了代表们关心中山经济社会发展,积极履职,建言献策,切实发挥监督政府工作作用。为办好每件建议,市政府办公室主动作为,积极协调,通过多次召开建议分办协调会、组织市重点建议现场视察活动、开展现场督办帮办等多种方式,督促指导承办单位落实建议要求,提高办理实效。同时,今年创新实施办理结果清单制度,要求各承办单位在上报答复呈批稿件时填写《建议提案办理结果清单》,将建议原文内容和办理措施进行摘要,逐项列明代表所提意见并逐一回应办理落实情况。该制度有效提高了建议办理结果“精准度”,把定性评价与定量分析相结合,弥补了简单用满意率、意见建议采纳落实率和成果转化等指标的局限性,得到代表的高度肯定。市政府办公室对答复呈批稿认真审核把关,多次与承办单位、人大代表沟通,完善答复内容,确保每件建议答复质量。

(五)加强建议办理公开工作。市政府及各承办单位认真按照《中山市建议提案及办理结果公开工作实施办法(试行)》要求,加大办理公开工作力度,主动回应代表和人民群众关切。在去年开通微信公众号“中山建议提案办理”的基

基础上,今年继续加大办理工作公开力度。要求各有关承办单位落实国家和省关于办理结果公开的要求,坚持开门办理建议,自觉接受公众监督评议。市府办公室协调有关承办单位,主动邀请各级人大代表,积极运用新媒体公开组织开展政务交流活动,如市食品药品监督管理局以视频直播的方式,邀请代表一同突击检查餐饮企业食品安全,取得良好效果,进一步提升了政府公信力。

## 二、重点建议办理情况及主要成效

今年,市人大将《要求加快统筹扶持政策落地,整体推进中山市产业平台(民众园)建设》等6件建议确定为重点建议。市政府领办领导通过协调解决影响办理落实的具体问题、督导推进重点建议办理、审定办理答复等措施,确保重点建议办理成效和答复质量。

(一)办理要求加快统筹扶持政策落地,整体推进中山市产业平台(民众园)建设的建议(原议案18号)。市经济和信息化局等承办部门,通过加强规划指导、配套土地指标、配套资金支持、加快重大交通设施建设等,支持民众园发展。目前,民众园战略规划、概念规划及产业发展规划已完成,与PPP项目中标单位已签订合同,制定了民众园综合开发5年建设规划和近期18个月的具体建设计划;我市配套新增建设用地规模1万亩、资金1.1亿元支持民众园建设,目前民众园征地已完成合计7213亩,为比亚迪、彩迅工业等优质项目落地提供了用地保障。

(二)办理要求加大政府性投入,确保学前教育公办及普惠性民办幼儿园达80%以上占比的建议(原议案44号)。一是加大投入,逐步

完善学前教育保障机制。2018年市级安排学前教育经费4143万元,按可比口径较2017年增长135.5%。二是加大公办幼儿园建设力度,积极扶持普惠性幼儿园发展。年内新增3所镇区公办幼儿园。今年7月,我市共有18所幼儿园自愿申请认定为公益普惠性幼儿园,其中城区有10所政府产权小区配套园转为普惠性民办幼儿园。三是调整幼儿园办园标准,吸引社会力量办学,增加学前教育资源供给。四是利用公办幼儿园优势,探索名园办分园的模式。五是提高幼儿园教师待遇,稳定幼儿园教师队伍。

(三)办理要求多举措缓解学校周边交通拥堵的建议(建议1号)。一是完善学校周边道路交通标志、减速设施以及人行横道等过街设施,并在有条件的学校道路周边,合理规划路侧临时停车泊位,缓解接送车辆停车难问题。二是对全市中小学校、幼儿园所在的主次干道100余个路口信号灯实施智能管控。三是推广“警家校”护安护畅管理模式,交警、学校、家长共同参与上学、放学期间交通管理、疏导。率先在石岐中心小学、朗晴小学、石岐一小、杨仙逸小学、西区小学、良都小学等六所学校开展试点工作,上述学校100米范围内车辆平均通行率提升33%-65%,车辆逆行、违停、随意掉头等交通违法现象减少,安全系数大幅上升,家长满意率超过90%。目前,正按计划继续对中心城区水云轩小学等其他36所学校完善护安护畅设施,该项目现已进入中介预算编制及委托招标阶段,预计在2019年春季开学前实施完成。

(四)办理要求主动融入广深都市圈,打造

湾区核心枢纽城市的建议（建议 27 号）。一是着力推进我市与广州市合作。广州、中山两市已于 12 月 11 日签署《广州市 中山市战略合作框架协议》，将深入推进重大规划衔接、基础设施对接、港口航运合作、产业发展协同、生态环境联治、公共服务共享等方面的战略合作，推动两市经济社会紧密融合。二是以深中通道为关键节点，全方位加快交通基础设施建设。统筹发展轨道、高速公路、港口码头、通用航空等交通基础设施，增强与湾区城市交通联系，全力打造珠江西岸区域性综合交通枢纽；完善向西公路、铁路通道，拓展中山向西交通辐射能力；加快推进城市轨道交通、跨岐江河通道、城市快线、智慧交通等规划建设，进一步提升城市交通承载能力。三是抓住机遇因势利导，积极推动优质产业项目落地。积极利用湾区资源，加强与周边地区、优质企业对接，推动优质项目在我市落地，目前已引进晓兰新能源客车整车生产项目、比亚迪智能终端制造、有棵树跨境电商、精准医学 3D 打印服务中心等一批重大优质项目。

（五）办理要求建立智慧型河长制，推进水环境社会共治的建议（建议 30 号）。一是充分利用“广东智慧河长”平台，实现省、市、镇、村四级河长巡河和社会公众监督治水的智慧管理全覆盖，并根据中山工作实际，扩展开发“河长一张图”等功能模块。二是加快建成全市河涌水质监测 APP 平台。研究开发全市河涌水质监测 APP 平台，通过自动生成每个监测点的水体污染指数对全市内河涌进行动态监测，并公开发布相关镇区排名结果，以水环境质量排名倒逼各镇

区落实治水责任。三是抓紧建设全市黑臭（未达标）水体整治信息平台。我市率先推动全流域治水工作，由市水务局牵头建立黑臭（未达标）水体综合整治信息平台，将工程建设的全过程及施工图纸、施工现场视频等资料录入平台，实现工程全过程记录、全过程监督。

（六）办理要求逐步更换老、旧小区公共供水系统的建议（建议 47 号）。一是开展陈旧供水管网改造工程，提升供水水质。2016 年起，逐年加大投入，开展陈旧管网改造。其中，2018 年投入 8000 万元，计划改造管网长度约 170 公里，受益用户约 5.2 万户；2019-2020 年计划继续投入 2 亿元对全市陈旧供水管网进行改造。二是加大对饮水工程的财政支持力度。市财政从 2016 年起安排补贴期为 5 年的中心城区放心饮水工程贴息补助，2018 年预算安排了 2549.8 万元。三是推进二次供水设施统管工作。近年来，先后完成了比华利山庄二次供水改造项目、西区沙朗金沙花园小区供水改造项目，为改造城市老旧小区、居民楼二次供水老化问题提供了有效的解决方案。同时，建立并完善新建小区二次供水接收、运营维护统管模式，统一技术标准规范，避免新问题产生。

### 三、下阶段工作计划

今年的议案建议办理工作在市人大常委会、人大代表的监督和支持下，在各承办单位的密切协作和共同努力下，取得了一定成效。但还存在一些不足，个别承办单位仍存在统筹协调会办单位力度不足、与代表沟通渠道单一、未及时向代表反馈工作最新进展等问题，影响了办理成效。

下阶段，将主要抓好以下工作：

（一）认真做好办理工作考核。目前，各承办单位正在开展自评。接下来，市政府办公室将对自评情况和相关佐证材料进行复核，客观评价各承办单位建议办理工作；纳入政府绩效管理考核的单位，办理成绩作为绩效考核的重要依据之一。对于考核中被扣分的单位以及今年办理工作中存在薄弱环节的单位，要求梳理出工作短板并做好原因分析，给出改进建议。必要时，市府办公室将专门与有关单位进行座谈反馈，推动今后办理水平的提升。

（二）深化政务交流工作。继续督促办理大户和有对口联系民主党派任务的单位及时开展政务交流活动，要求各相关单位，特别是教育、城建、交通、环保等涉及民生领域工作的部门，围绕人民群众关心关注的热点问题、市政府及相关部门计划推动的重点工作，集中组织与代表进行面对面座谈交流或调研视察，为代表撰写建议

提供政策依据和工作素材。

（三）完善办理工作制度。根据省有关要求，今年市政府办公室草拟了《中山市建议提案办理工作评价办法》，进一步完善了本市建议提案办理工作制度，融入了国家和省的最新要求，既提高了“一把手”重视、沟通协商、答复质量、办理结果等刚性要求的评价标准，又正向激励承办单位勇于担当办好建议提案。该评价办法拟于明年试行实施。

（四）加大工作宣传和舆论引导力度。继续依托“中山建议提案在线”平台和“中山建议提案办理”微信公众号载体，部门依据其政务微信公众号、门户网站，对 2018 年代表建议办理成效和工作亮点进行宣传和展现，自觉接受公众监督。通过媒体加大对办理成效尤其社会热点、焦点问题解决办理情况的宣传，积极回应民生关切，不断提高办理工作的社会影响力。

以上报告，请予审议。

## 关于市十五届人大四次会代表建议办理情况的报告

市人大常委会：

2018 年，市委政法委共承办市十五届人大四次代表建议 2 件，现将办理情况报告如下：

### 一、基本情况

66 号议案转建议，案由《要求政府引领，打造共建共治共享的社会治理新格局》，由陈彬海等代表提出，由市委政法委主办，市委宣传部、团市委、妇联、民政局、卫计局、教体局、财政

局会办。87 号建议，案由《要求加强我市重大事项社会稳定风险评估工作》，由熊小微等代表提出，市委政法委承办。

## 二、主要做法及办理结果

一是领导高度重视。自收到承办建议通知以来，我委领导高度重视，立即作出部署，成立建议办理工作领导小组，安排负责科室和负责人，66 号建议由社会建设工作科负责，87 号建议由社会稳定风险评估科负责。通过召开座谈会、咨询会办单位意见等方式，就办理要求、办理目标、办理时限等问题进行了深入研究落实。

二是积极协调会办单位。我委在对 66 号建议办理过程中，积极向市委宣传部、团市委、妇联、民政局、卫计局、教体局、财政局等部门进行会办咨询，分别与会办单位沟通，提供相关数据、资料等情况，各会办单位都能书面回复我委，并提出切实可行的意见建议。

三是加强与提案人沟通联系。提案办理前，根据建议内容制定办理方案，就建议中相关问题与提出代表沟通联系，听取代表的意见和建议，确定了办理方向、方式和办理时限等。形成初步答复报告后与代表再次进行沟通，进一步核实相关答复内容，形成最终建议答复报告。

四是确保建议答复质量。对于 66 号议案转建议《要求政府引领，打造共建共治共享的社会治理新格局》，从政策制定、资金保障、平台构建、社会力量引导等四个方面进行了整理回复。对于 87 号建议《要求加强我市重大事项社会稳定风险评估工作》，着力从专家力量参与稳评、稳评资源共享、规范稳评流程等问题进行研究回复。两个建议的提出代表对办理工作均表示满意。

特此报告。



# 关于市十五届人大四次会议及闭会期间代表 建议批评和意见办理情况的初审报告

——2018年12月28日在中山市第十五届人民代表大会常务委员会第十六次会议上

中山市人大常委会选举联络人事任免工作委员会主任 李文军

主任，各位副主任，秘书长，各位委员：

市十五届人大四次会议及闭会期间，我市人大代表以饱满的政治热情，依法参与地方国家事务管理，共提出建议、批评和意见（以下简称建议）215件。大会期间提出的代表建议133件，议案转为建议处理的70件，闭会期间提出的代表建议12件。提出的建议数量为历年之最，其中213件交市政府办理，2件交市委部门办理。经市人大常委会主任会议研究，决定将“要求主动融入广深都市圈，打造湾区核心枢纽城市”等6件建议作为重点建议，由市政府领导牵头办理，市人大常委会领导和相关工作机构重点督办。

代表所提的215件建议内容广泛，涉及面广，质量较高，主要包括科教文卫、城建环资、交通运输、财政经济、政法、农村农业等方面。市政府高度重视对建议的办理工作，加强组织领导和统筹协调，切实研究解决办理过程中遇到的问题。绝大多数承办单位能够落实办理责任制，建立健全工作机制，加大办理力度，加强与代表面对面沟通协商，积极推进建议反映问题的解决

落实。市人大常委会加大建议督办力度，组织部分重点办理单位召开建议集中督办座谈会，密切与市政府及相关承办单位的沟通，全面征询代表对建议答复的意见，将代表建议督办与行使监督职权相结合，使一批事关人民群众切身利益的问题得到有效解决。目前，215件代表建议已经全部办复，其中代表对承办单位建议结果满意的190件，满意率和基本满意率为100%。据统计，建议所提问题已解决或基本解决的145件，占67.5%；建议所提问题纳入规划正逐步解决的57件，占26.5%；建议所提问题因目前条件所限或其他原因需以后解决和建议所提内容作参考意见的13件，占6%。

最近，市政府及有关承办单位向市人大常委会提交了关于市十五届人大四次会议及闭会期间代表建议、批评和意见办理情况的报告。经初审，我们认为市政府及承办单位对代表建议办理工作措施有力，办理成效较为明显，代表总体表示满意。建议将上述报告提交常委会会议审议通过，并印发市十五届人大六次会议。

虽然代表建议办理工作整体成效明显，但也

存在一些问题和不足。一是代表建议办理的统筹协调机制作用尚未充分发挥作用,少数主办单位仍存在统筹协调会办单位力度不足,办理进度缓慢的现象。二是个别承办单位责任意识不强,与代表的联系沟通不充分不到位,对人大代表建议工作有搪塞应付的倾向,办理工作与代表的期望存在差距。三是一些承办单位办理代表建议质量不高,重答复,轻落实,没有认真研究有效的解决办法。建议答复针对性不强,答非所问、回避问题、措施不具体等现象仍然存在。为更好地提高代表的建议办理水平,在加快建设“五个中山”中发挥更大作用,相关机关和组织要着力做好以下工作。

一是深化认识,增强办理工作自觉性和主动性。认真办理代表建议是既是国家机关的法定职责,也是坚持和完善人民代表大会制度,转变机关工作作风和改进工作的必然要求。承办单位要将办理代表建议作为贯彻十九大精神,践行习近平新时代中国特色社会主义思想的政治高度来认识,认真做好与代表办前、办中、办后的真诚沟通,更多地邀请人大代表参与建议办理的全过程,充分听取代表的意见,变“文来文往”为“人来人往”。对一些一时无法解决的问题,通过面对面交换意见,作细致的解释工作,加深相互理解,取得代表的认同。

二是完善机制,切实提高办理水平。进一步落实办理单位“一把手”负责制,细化量化并切实落实承办责任、办理程序、沟通协商、答复时限、办结标准、意见反馈等;建立健全较为科学的代表建议交办工作制度、代表建议办理工作评价制度、代表建议办理回头看制度等,进一步明确主办及会办单位的工作职责,规范文稿的答复,逐步形成办理制度更加完善、程序更加规范、流程更加合理、承办更加高效、会办更加协调、代表更加满意的办理工作机制,努力提高建议办理水平。

三是强化督查指导,抓好建议办理的落实。要加大对代表建议办理的督查指导,通过“中山建议提案在线”、工作通报、召开会议等方式将代表建议的内容、承办单位责任人员、解决方案、落实结果等有序向社会公开,自觉接受公众监督。要推动承办单位强化落实意识,既重答复、更重落实,全面开展“二次答复”工作。进一步完善建议办理的绩效考核管理,努力在建议所涉问题的解决率和建议转化率上下功夫。对不认真对待建议办理,超期办理的承办单位,要予以曝光,形成正面的工作导向,促进代表建议办理工作取得实效。

以上报告,请予审议。

# 中山市人民政府关于市十五届人大常委会第十次会议 对我市 2017 年度环境状况和环境保护目标完成 情况报告审议意见研处情况的报告

中山市人民政府

(2018 年 12 月 12 日)

市人大常委会：

根据《中山市人大常委会办公室关于转送中山市第十五届人大常委会第十次会议对市政府关于我市 2017 年度环境状况和环境保护目标完成情况报告审议意见的函》（中常办函〔2018〕97 号）要求，市政府高度重视，要求市环境保护局牵头，市水务局、住房城乡建设局等相关部门配合，认真研究，制定方案计划并抓好工作落实。现将有关工作情况报告如下。

## 一、持续治理，加强大气污染防治工作

（一）空气质量持续改善。2018 年 1-10 月，中山市空气质量有效监测天数为 304 天，其中优为 139 天、良为 117 天，达标天数 256 天，达标率为 84.2%，较去年同期上升 4.9 个百分点。在珠三角排名第 4 位，全省第 12 位。PM<sub>10</sub>、PM<sub>2.5</sub> 和 NO<sub>2</sub> 的平均浓度分别为 43、28 和 28 微克每立方米，与去年同期相比分别持平、下降 6.7% 和下降 9.7%。我市大气环境综合指数（3.69）比去年同期下降 4.9%，空气质量有所提升。4-7 月，我市空气质量排名 4 次进入全国 74 个重点

城市前十。

（二）大气污染防治工作有效推进。一是出台《中山市打赢蓝天保卫战 2018 年工作方案》和《中山市打好污染防治攻坚战三年行动计划（2018-2020 年）》，全面部署大气污染防治工作。二是加强工业企业治理。推动建设家具行业集中治污“共性工厂”项目。落实《中山市固定源挥发性有机物综合整治行动计划（2017-2020 年）》，1-10 月完成 103 家 VOCs 重点监管企业“一企一策”综合整治。编制《中山市固定源挥发性有机物替代实施方案（“油改水”第一阶段）》，从源头控制 VOCs 排放。排查发现“散乱污”企业 4512 家，已完成整改 2536 家；依法严厉查处大气污染违法行为，1-10 月立案 24 宗，建议处罚金额 367 万元。三是清查高污染、高排放企业。出台《关于印发中山市 2018 年度推动落后产能退出行动计划的函》，1-10 月清查高污染高排放行业重点整治领域企业 242 家。四是增加清洁能源利用规模。截至 10 月底全市各镇区均已敷设天然气管道并通达各个工业园区。五是加快新能源汽

车推广应用。1-9月已推广新能源汽车606辆，建成充电桩175个，充电设施实现25个镇区全覆盖。建成并投入运营“中山市充电设施信息管理平台”，为市民提供充电导航、信息查询等服务。六是提升污染天气管控能力。开展全市污染天气应急预案修编工作，提升污染天气应对能力。建设中山市大气环境网格化监管系统，完成首期100个微观站点建设。

## 二、系统治理，加大水环境污染整治力度

(一)加快推进城镇污水处理厂提标改造和污水管网修复和改造工作。全市21家生活污水处理厂需要进行提标改造，按目前进度预计，共19家生活污水处理厂可在2018年底出水水质达一级A标准。污水管网修复和改造工作方面，目前已完成了大部分检测发现存在Ⅲ级及以上结构性缺陷的既有污水管道的修复，剩余3处污水管的接入正在施工。

(二)加快推进黑臭水体整治工作，树立生态修复新观念。按照“全流域整治、全系统治理、全市域监测、全民共同参与、全过程监督”的“五个全”方法系统推进水环境综合治理，根据河涌连通情况将全市分为五乡、大南联围流域等15个流域，并根据可研、立项情况初步分为20个项目。截至目前，恒大二期排洪渠整治提升EPCO项目于2018年4月下旬进场施工，6月主体工程完工，现已进入水质养护阶段。中心城区10条黑臭水体整治提升EPCO项目于2018年4月完成立项及初步设计，7月10日确定中标单位，9月3日正式动工，计划2019年底完成主体工程。中心组团黑臭（未达标）水体整治

提升工程(项目一~项目三)已于10月20日开标并公示。中心组团以外镇区水体整治建设方面，五乡、大南联围流域项目已完成立项；南朗流域于5月23日完成立项，准备招标；小隐涌流域、大岑围流域、大雁围流域、三乡围流域、横石围流域、马新围流域正在报发改局审批立项。文明围流域、麻子涌流域、大芒刀围流域、竹排围流域可研报告已完成专家评审，前山河流域可行性研究报告于9月完成征求意见并修改，后续将组织专家评审；岐江河流域、民三联围流域正在进行可行性研究报告编制工作。

(三)建立落实河长制，落实排污口监督管理制度。印发《中山市全面推行河长制实施方案》，建立市河长制工作领导小组，明确河长职责，构建三级河长体系。制定《中山市开展入河排污口整改工作方案》，报省河长办备案。《方案》包含了“依法关闭、整治违法违规设置的入河排污口”、“规范入河排污口设置审批”、“优化入河排污口设置布局”、“推进入河排污口规范化建设”等八大工作任务，明确了工作任务的牵头单位、任务要求及完成时限。

(四)贯彻落实《中山市水环境保护条例》相关要求。

一是推进水环境保护工作。出台《中山市水环境监测断面(点位)“一河一策”水质保障工作方案》和《中山市入海河流未达标水体泮沙排洪渠达标方案》等系列工作方案。建立水环境保护联席会议，成立水环境保护联席会议办公室，针对多次超标或不稳定达标的监测断面开展现场督办，其中2018年8月29日，袁永康副市长主

持召开板芙大桥水质保障现场办公会议,强调各镇区要落实主体责任,突出治理重点。相关部门要加强协调联动,形成工作合力。

二是落实水质监测措施。加快推进中山市河涌水质监测自动监测平台项目。计划投资 4 亿元在全市布设 259 个小型水质自动监测站,建设“一张网、一张图、一中心、一平台”防控一体的河涌水质自动监测平台,全面覆盖全市 15 个流域、24 个镇区。建设内河涌水质监测信息系统,开展一年四次水质全覆盖监测并按水质达标情况每季度对各镇区水质进行排名,倒逼各责任单位自觉开展治水工作。

三是落实饮用水水源地保护工作。落实全禄水厂、大丰水厂饮用水水源地环境保护规范化建设;完成 9 个饮用水源河流型一级保护区物理隔离防护设施建设工作,已建设物理隔网 27429 米。印发《中山市关于进一步加快饮用水源保护区违法建设项目及建筑清理整治工作方案》,开展新一轮违法建设项目排查与整治,全面完成了纳入生态环境部年度考核范围的饮用水水源地环境问题整改任务。

四是依法查处环境违法行为。市环境保护局牵头对岐江河沿岸水污染物排放企业开展全面排查,依法查处沿河排污企业环境违法行为。市镇两级共出动 908 人次,检查企业 310 家,对 37 家涉入河排污口排污企业的外排废水进行了采样检测,对存在环境违法行为的依法查处。开展中心组团建成区涉河违建专项整治。截至 9 月 30 日,中心组团建成区共排查设河违建 98 宗,其中已拆除 22 宗,查处乱倾倒垃圾 9 宗。

### 三、统筹谋划,积极推动土壤污染防治工作

#### (一) 科学开展土壤污染防治工作。

一是完善土壤污染防治制度。成立中山市土壤污染综合防治联席会议制度,由市政府分管副市长任召集人,初步形成市统筹部门联动的工作机制。印发《中山市土壤污染防治工作方案》《中山市土壤污染治理与修复规划(2017-2030)》《中山市重金属污染防治“十三五”规划》《中山市重点行业企业用地土壤污染状况调查实施方案》等文件。分解落实广东省政府和中山市政府签订的土壤污染防治责任书任务。

二是开展土壤污染治理与修复试点示范工作。在大涌镇开展中山市中轻度重金属污染农田修复试点项目,完成两个工业污染地块场地调查或治理修复。

三是加强固体废物监管工作。落实横门异地倾倒垃圾清理约 5500 吨。印发《中山市危险废物处理处置“十三五”规划》,积极推动中山市危险废物综合处理项目筹建工作。贯彻落实省政府“三个一”工作要求,联合多部门开展打击涉固体废物违法行为,出动执法人员 5800 多人次,排查企业 2000 多家;组织我市 1781 家固体废物相关企业签订了承诺书。

#### (二) 完善土壤监测网络,掌握土壤环境质量状况。

一是建立健全农业环境监测网络。全市共建立长期监测点位 95 个,其中耕地质量监测点位 15 个。建立农产品产地土壤重金属污染省级监测点共 80 个,采集农产品产地 80 个农产品植株样品、80 个土壤样本。2018 年建立 45 个农产品

产地土壤重金属污染国家例行监测点,采集农产品产地 45 个农产品植株样品、45 个土壤样本。

二是开展土壤环境质量监测工作。2018 年市环境监测站已完成 10 个土壤监测点位的监测工作,其中,土壤环境风险监控点位 3 个,省控土壤环境质量监测点位 7 个。根据我市农业生产布局情况,市农业局选择不同区域、不同类型的农产品生产基地进行土壤、农产品、灌溉水和大气环境质量监测,初步建立了农业环境质量数据库。

三是开展土壤污染状况调查工作。重点行业企业用地土壤污染状况详查正在开展第一阶段定性调查,计划 2020 年底前全部完成。中山市典型区域土壤重金属污染源分析与污染防治对策项目已完成中期汇报和采样,计划 2019 年完成。中山市部分行业有机污染场地现状调查已于 2018 年 4 月底通过专家验收。

(三)加强畜禽粪污治理,提高粪污设施配套率。

一是组织编制《中山市畜禽养殖禁养区边界图》,细化划分限养区为重点限养区和一般限养区,严把新建、改建、扩建畜禽养殖场准入关。大力开展畜禽养殖污染整治工作,对没有配套粪污处理设施装备且没有条件整改的养殖场实施关闭搬迁。据统计,2018 年至今全市累计关闭非法养殖场户 717 个,大大减轻了畜禽养殖对环境的压力。

二是制定《中山市畜禽养殖废弃物资源化利用工作方案》,出台《中山市畜禽养殖废弃物资源化利用工作考核办法(试行)》,推进畜禽养殖

废弃物资源化利用工作。目前,我市 4 家养殖场正在新建资源化利用设施设备,全市共建有沼气工程、生物发酵等设施的养殖场 24 个,沼气容量约 5 万多立方米;有 5 个规模化养殖场建设有机肥车间约 1.8 万平方米,年处理粪污生产有机肥约 1.5 万吨。我市畜禽粪污综合利用率约 59%,全市规模场粪污处理设施装备配套率 61.5%、大型规模养殖场粪污处理设施装备配套率达 90%,基本完成目标任务。

#### 四、主动作为,加快环卫基础设施建设

(一)加快推进环卫基础设施工作。中心、北部基地扩容工程建设目前正按照省挂牌督办要求加快推进,预计至 2018 年底实现项目点火,力争 2019 年投入使用。餐厨垃圾处理项目已开展重新选址等前期工作,现已完成项目实施方案。建筑垃圾处理项目已在开展项目选址等前期工作。南部基地垃圾卫生填埋场二区(应急)工程项目环评报告书、水土保持方案正编制中。

(二)总结垃圾分类试点工作经验,推进垃圾分类工作。一是督促各镇区落实资金、人员等开展生活垃圾强制分类工作。二是按照《中山市推进生活垃圾强制分类实施办法》,指导督促相关单位和镇区开展垃圾分类工作。三是要求 2018 年内各镇区配套相应垃圾分类设施和运输车辆,至少建设一个有毒有害垃圾储存仓库、一个可回收物暂存仓库。四是制定《中山市生活垃圾强制分类考核奖励办法》,对各镇区的垃圾分类工作进行相应考核和奖惩。

#### 五、积极探索,大力推进生态宜居乡村建设

(一)推进生态宜居美丽乡村建设工作。一

是出台《中山市关于全域推进农村人居环境整治建设生态宜居美丽乡村实施方案》。10月8日印发《中共中山市委办公室 中山市人民政府办公室关于印发〈中山市关于全域推进农村人居环境整治建设生态宜居美丽乡村实施方案〉的通知》

（中山办发〔2018〕15号）推进生态宜居美丽乡村建设。按照干净整洁村、美丽宜居村、特色精品村三个梯度层次，力争用3年时间完成全市农村人居环境整治。二是开展新农村市级示范村（特色精品村）创建工作。遴选确定了民众镇新平村、南朗镇翠亨村、黄圃镇三社社区、坦洲镇新前进村、板芙镇禾尾村、小榄镇永宁社区村作为2018年新农村市级示范村（特色精品村）创建对象，并于8月28日下拨了6000万元建设资金。三是开展美丽宜居村（镇级示范村）创建活动。于9月21日确定公布了第二批24个美丽宜居村（镇级示范村）创建对象。同时，分批推进第一批24个美丽宜居村（镇级示范村）项目建设，分批批复了23个美丽宜居村设计方案，并组织开展项目建设。

（二）开展农村环境综合整治，抓好农村清洁卫生。一是开展农村人居环境综合整治。共有128个行政村完成整治任务，超额完成今年整治75个行政村的目标任务。完成整治任务的村（居）基本实现“八化”标准，为下一步打造宜居美丽示范村（居）奠定基础。二是组织开展农村生活垃圾收运系统自查，对照相关标准，查漏补缺，加快整改。民众镇已完成一个转运站建设并投入运行，沙溪镇已完成两个转运站建设并投入运行，还有一个在建，其余的正在开展前期工作。

三是加强农村污水处理设施的建设和管理。采用分散式污水处理的方式来解决不具备集中处理条件的、暂无法集中到污水处理厂的农村生活污水，我市印发出台了《中山市分散式污水处理设施建设工作方案（2018-2020年）》，计划到2020年完成16座分散式污水处理设施的建设，全面实现农村生活污水设施“全覆盖”，其中，到2018年年底，争取建设4座分散式污水处理设施。

（三）加大秸秆还田力度，推进种植业清洁生产。

一是推进化肥减量增效和有机肥替代化肥行动。开展畜牧废弃物资源化利用试验示范建设，利用白鹤咀种鸡养殖场建立有机肥生产示范点，推广介绍白鹤咀种鸡养殖场面源污染治理及农业废弃物资源化利用的技术经验。开展化肥减量增效试验，在大涌镇、沙溪镇、火炬开发区分别开展水稻肥料利用率试验、水稻肥效校正试验、蔬菜2+X试验、蔬菜肥效校正试验，共开展了相关的肥料肥效试验11个。开展有机肥替代化肥行动，建立3个有机肥替代化肥核心示范区，全市示范推广面积达4000多亩。

二是开展秸秆资源化利用，加大秸秆还田力度。全面贯彻落实农业部、省、市关于化肥零增长计划要求，推进两个秸秆还田腐熟剂项目，其中《2017年农业部耕地质量提升与化肥减量增效项目》投入资金购买秸秆腐熟剂19.2万元；《2017年省级农业发展和农村工作专项资金项目》投入资金购买秸秆腐熟剂27万元，以减少化肥的使用量。

专此报告。

# 关于市人民政府对我市 2017 年度环境状况和 环境保护目标完成情况报告审议意见 研究处理情况报告的评估意见

中山市人大常委会环境与资源保护工作委员会

(2018 年 12 月 28 日)

市第十五届人大常委会第十次会议听取和审议了市政府关于我市 2017 年度环境状况和环境保护目标完成情况的报告,并提出审议意见交市政府研究处理。近期,市政府提交了研究处理情况报告,环资工委进行了评估,现将评估意见综合如下。

本工委认为,市人民政府对市人大常委会提出的审议意见高度重视,组织相关职能部门认真研究,采取多项措施进行整改,主要成效如下。

## 一、大气污染防治工作有所加强

出台《中山市打赢蓝天保卫战 2018 年工作方案》,全面部署大气污染防治工作;加强工业企业治理,推动建设家具行业集中治污“共性工厂”项目;清查高污染、高排放企业,重点整治领域企业;增加清洁能源利用规模;加快新能源汽车推广应用;开展全市污染天气应急预案修编工作,提升污染天气应对能力。

## 二、水环境污染整治力度有所加大

加快推进城镇污水处理厂提标改造和污水管网修复和改造工作;加快推进黑臭水体整治工

作,树立生态修复新观念;建立落实河长制,落实排污口监督管理制度;贯彻落实《中山市水环境保护条例》相关要求,推进水环境保护工作,落实水质监测措施,落实饮用水水源地保护工作,依法查处环境违法行为。

## 三、土壤污染防治工作有所推动

一是科学开展土壤污染防治工作。完善土壤污染防治制度,开展土壤污染治理与修复试点示范工作,加强固体废物监管工作。二是完善土壤监测网络,掌握土壤环境质量状况。建立健全农业环境监测网络,开展土壤环境质量监测工作。加强畜禽粪污治理,提高粪污设施配套率。加大秸秆还田力度,推进种植业清洁生产。推进化肥减量增效和有机肥替代化肥行动,减少化肥的使用量。

## 四、环卫基础设施建设有所作为

一是加快推进环卫基础设施工作,中心、北部基地扩容工程建设目前正按照省挂牌督办要求加快推进,预计至 2018 年底实现项目点火,力争 2019 年投入使用。餐厨垃圾处理项目已重



新进行选址等前期工作，现已完成项目实施方案。建筑垃圾处理项目已在开展项目选址等前期工作。二是总结垃圾分类试点工作经验，推进垃圾分类工作。

#### 五、生态宜居乡村建设有所推进

推进生态宜居美丽乡村建设工作。出台《中山市关于全域推进农村人居环境整治建设生态宜居美丽乡村实施方案》，推进生态宜居美丽乡村建设。按照干净整洁村、美丽宜居村、特色精品村三个梯度层次，力争用 3 年时间完成全市农村人居环境整治；开展新农村市级示范村（特色精品村）创建工作；开展美丽宜居村（镇级示范

村）创建活动；开展农村环境综合整治，抓好农村清洁卫生。

本工委同意市政府《关于市人大常委会对我市 2017 年度环境状况 and 环境保护目标完成情况报告审议意见研究处理情况的报告》。建议市政府及其有关职能部门持续推进大气污染防治工作，改善空气质量；加快推进黑臭水体整治工作，改善水环境；推动中心、北部垃圾处理基地扩容工程按计划保质量投入使用，提高垃圾处理能力；推进生态宜居美丽乡村建设工作，改善农村人居环境。

## 中山市人民政府关于市十五届人大常委会第十次会议对我市市容和环境卫生管理情况报告审议意见研处情况的报告

中山市人民政府

（2018 年 12 月 12 日）

市人大常委会：

根据《关于转送中山市第十五届人大常委会第十次会议对市政府关于我市市容和环境卫生管理情况报告审议意见的函》（中常办函〔2018〕98 号）要求，市政府高度重视，要求市城管执

法局牵头，市相关职能部门和各镇区共同配合，认真研究，抓好工作落实。现将有关工作情况报告如下。

#### 一、加强重点场所周边环境秩序整治工作

（一）部门联合，整治无照流动经营和占道

经营。市城管执法局联合公安、交警部门开展整治行动，主要整治主干道、旅游景点、繁华商圈、车站、医院、校园、市场等重点场所周边的无照流动经营行为和占道经营行为，重点查处利用机动车进行无照乱摆卖行为。同时，由城管、公安、交警等部门联合组成的中心城区机动巡查队，不定点、不定时在城区繁华路段及公园、市场等人员密集区域对占道经营、无照流动商贩、乱停乱放等违法行为实行动态监控巡查，进一步巩固整治成效。

(二) 加强共享单车的监管。十五届 48 次市政府常务会议已审议通过《中山市关于规范共享自行车管理服务的指导意见》，主要从政府、企业、用户三个层面对各自行为提出了规范要求，着力解决共享单车乱停乱放、超量投放等问题，促进共享单车市场良性有序健康发展。一是完善配套设施建设。加强自行车道、自行车停放点等慢行交通及配套设施的规划建设，构建区域性非机动车车道网络。设置车辆停放区，划定车辆禁止停放区域，重点推进枢纽站点、大型商业与办公区、公园、医院、居住区等公共场所停放点设置和设施建设，规范共享自行车停放。二是规范运营企业经营条件。企业应向行政主管部门提供企业运营资料，接受监督管理，同时具备与其管理需要相适应的线上线下服务能力、固定办公场所、运维技术人员及企业管理人员以保障日常运营秩序。三是设定投放总量上限。应设定共享单车最大投放数量，对共享单车总量进行控制，避免因企业恶性竞争及共享单车投放过度影响我市交通出行环境和秩序。四是完善监管体

系。明确各部门工作职责，构建多部门协作的监管体系，通过加强押金监管、对企业日常运营行为进行监督等措施，督促企业规范经营，履行车辆管理主体责任。

## 二、加大环卫基础设施建设力度

(一) 加快环卫基础设施建设。中心、北部基地扩容工程建设目前正按照省挂牌督办要求加快推进，预计 2018 年底实现项目点火，2019 年投入使用。餐厨垃圾处理项目已开展重新选址等前期工作，现已完成项目实施方案。建筑垃圾处理项目已在开展项目选址等前期工作。为解决中心城区垃圾转运站选址难的问题，市住房城乡建设局专门发文给各区和市城乡规划局，要求在编制及修编转运站服务片区控规的过程中，将转运站用地纳入控规。目前，已解决了石岐区振兴路转运站的用地问题，目前正在对项目预算进行调整。为配合石岐区的总体发展规划，原规划的岐港路转运站取消，新的转运站将在岐港片区控规中另外选址。下一步将加快振兴路转运站预算调整，争取早日开工。

(二) 总结试点工作经验，推进生活垃圾分类工作。一是完善生活垃圾分类收集。我市不断推进生活垃圾前端分流分类体系建设，如为收集大件废弃物（旧家具、电器等）设置了专门的预约收集电话，并进行分拆或破碎后资源化处理，现每月收集大件垃圾约 1.2 万件；分类收集光管、电池等有害垃圾，定期委托有资质的单位进行无害化处理，每月收集废旧光管约 1600 支、电池约 200 斤；严禁绿化垃圾混入生活垃圾中，绿化垃圾实行分开运输并资源化处理。二是大力推行

生活垃圾分类处理工作。已印发《中山市推进生活垃圾分类强制分类实施办法》、《中山市生活垃圾分类强制分类工作方案》等一系列文件,修改完善《中山市生活垃圾分类考核奖励办法》,拟对各镇区政府进行考核和奖励。下一步将指导督促相关单位和镇区开展垃圾分类工作。三是积极推进试点工作。推广“互联网+”垃圾分类回收系统,以点带面推动“互联网+”垃圾分类的技术应用。目前已在天明花园 A 区、盛景尚峰、市住建局和五桂山学校共安装了 7 台垃圾分类智能回收站,依托互联网技术推行分类引导、分类奖励。

### 三、加强市容环境卫生保洁工作

(一)做好市容环境卫生日常管理工作。一是市环卫部门制定了《中山市城区环境卫生管理办法》、《中山市城区环境卫生验评标准》,并以日常检查、月度专项检查、年度考核和专项检查等形式进行监管,采用实查实扣款的方式促进环卫作业公司的工作,保障环境卫生质量。同时,设立环卫投诉专线电话,受理市民投诉反映的环境卫生问题,及时进行调查处理。二是加大清扫保洁力度。根据道路所处地段和人流、车流量等,对城区道路清扫保洁等级进行全面升级,保证城区主干道重要时间段的道路整洁;成立专职班组,巡回清理路边垃圾分类箱并安排专人负责日常清洗、维修和更换。三是垃圾日产日清及无害化处理。推行垃圾袋装化,防止二次污染,垃圾袋装率达 100%;垃圾清运全密闭,垃圾车全部要求盖网,转运车辆全部采用环卫专业车辆;城区内各垃圾屋、转运站做到日产日清,垃圾清运率达 100%。中心城区生活垃圾全部运往中山市

中心组团垃圾综合处理基地进行焚烧处理,无害化处理率达 100%。

(二)严格落实“门前三包”制度,明确各单位的卫生责任区域。我市中心城区宽 15 米以上的道路清扫保洁沿用“二把扫把”形式,即市环卫部门负责道路的打扫和各区办事处负责的“门前三包”保洁相结合方式,15 米以下的道路则由各区办事处进行清扫保洁。道路按区域性质、繁华程度以及道路本身的建设等级划分等级,采取相应的日清扫次数,清扫以后的保洁由各区办事处的“门前三包”保洁员负责。自 2004 年起,市环卫部门逐步推广主干道、快速道 16 小时清扫保洁制度,现已涵盖博爱路、中山路、兴中道、起湾道、康华路等主干道。

(三)加快推进黑臭(未达标)水体治理,加大水质保护力度。一是按照全流域整治、全系统治理、全市域监测、全民共同参与和全过程监督“五全”治理思路,我市率先推进流域治水工作。根据河涌连通情况将全市分为五乡、大南联围流域等 15 个流域,并根据可研、立项情况初步分为 20 个项目。截至目前,恒大二期排洪渠整治提升 EPCO 项目于 2018 年 4 月下旬进场施工,6 月主体工程完工,现已进入水质养护阶段。中心城区 10 条黑臭水体整治提升 EPCO 项目于 2018 年 4 月完成立项及初步设计,7 月 10 日确定中标单位,9 月 3 日正式动工,计划 2019 年底完成主体工程。中心组团黑臭(未达标)水体整治提升工程(项目一~项目三)已于 10 月 20 日开标并公示。中心组团以外镇区水体整治建设方面,五乡、大南联围流域项目已完成立项;南

朗流域于 5 月 23 日完成立项,准备招标;小隐涌流域、大岑围流域、大雁围流域、三乡围流域、横石围流域、马新围流域正在报市发展改革局审批立项。文明围流域、麻子涌流域、大芒刀围流域、竹排围流域可研报告已完成专家评审,前山河流域可行性研究报告于 9 月完成征求意见并修改,后续将组织专家评审;岐江河流域、民三联围流域正在进行可行性研究报告编制工作。二是制定了《关于在全市江河湖库全面开展“五清”专项行动工作方案》,在全市江河湖库全面开展清理非法排污口、清理水面漂浮物、清理底泥污染物、清理河湖障碍物、清理涉河违法建设“五清”专项行动,并对相关工作进行任务分解。三是印发《中山市水质保障联动工作方案》和《中山市水环境监测断面(点位)“一河一策”水质保障工作方案》,保障全市纳入考核范围内的各监测断面(点位)监测指标逐步改善并稳定达标。定期组织召开水质保障专题会议,通报当月水质监测情况,同时整理各相关单位的工作情况,针对断面超标情况及时与所属镇区共商解决,进一步完善会商机制。

(四)加大财政投入,为环卫工作提供保障。2018 年共安排近 9367 万元城市维护费用于城区日常保洁和专项维护工程,保证了环境卫生专项经费的设置,保证环卫工作有钱可用,环卫设施有钱更新,环卫工程有钱施工。通过招取第三方(监理)管理公司,对环卫作业质量进行全面的监管,充实环卫作业日常巡查督促队伍。

(五)针对季节性环境卫生特点,有重点地开展联合整治活动。每年 10 月至次年 3 月,市

环卫部门要求加大对道路冲洒水频率,并对污染路面及时冲洗,从而有效减少扬尘。市住房城乡建设局联合环卫部门开展季度检查,组织万人行、马拉松、文明城市复查前的市容市貌专项检查活动等,并对中心城区环境卫生管理进行不定期考核工作。

#### 四、加强户外广告牌管理工作

(一)编制户外广告的设置规划及相关技术规范 and 标准。市城乡规划局组织编制了《古神公路沿线两侧户外广告布点规划》、《中山市中心城区相关路段落地式户外广告布点规划》等相关广告布点规划,规范我市户外广告设施的设置,加强户外广告设施设置的管理。

(二)对新设置户外广告牌的审批、管理统一标准,规范户外广告设施设置管理机制。一是制定《中山市户外广告设施设置技术规定》及《中山市户外招牌设施设置技术规定》,对新设置户外广告牌的审批、管理统一标准。二是上线运行户外广告(招牌)子系统,制定《户外广告业务流程图》、《给户外广告(招牌)业主的温馨提示》等文件,并设立广告办理窗口统一受理中心城区户外广告设施的申请与备案。

(三)加强对户外广告牌的监督管理工作。一是开展户外广告试点路段整治工作。自 2014 年起,市城管执法局联合市城乡规划局和石岐区办事处、东区办事处等单位,对兴中道、体育路、银通街 3 条试点路段户外广告(招牌)开展整治工作,现已验收完成,符合预期目标。二是对全市破损、未设置广告内容、未经许可违法设置等影响市容环境的户外 T 型广告牌进行整改、查

处。在 2017-2018 年全市开展的“四看”市容环境整治等市容环境综合整治行动中,对过期、无证违法设置、破损存在安全隐患的户外 T 型广告牌全面清拆,同时对主要道路两侧建筑物楼顶、墙身户外广告招牌进行整治提升,净化城市空间,打造文明示范街道。今年 1-9 月,全市共拆除未经审批擅自设置的房顶(楼面)户外广告牌 2124 个,拆除面积 4.4 万平方米;整治破损户外广告牌 2651 块;拆除违法违规 T 型广告牌 94 块、拆除面积 9269 平方米。三是利用无人机航拍技术加强户外广告牌的巡查监管工作,加强对违规设置的户外广告牌监督。四是运用数字城管综合业务系统,加强城区其他主要路段户外广告招牌、T 型广告牌、LED 电子广告屏等日常监管,切实维护良好市容环境秩序。

## 五、增强城市意识,形成全社会齐抓共管的合力

(一)营造积极良好的舆论氛围。各部门、镇区通过广播电台、电视台、微博、微信和户外大型电子屏幕宣传栏、文化墙、文化走廊等渠道不断推出创文公益宣传,引导全媒体对市容和环境卫生管理工作进行宣传,及时报道工作中取得的成效、创造的经验、涌现的典型,提高市民群众的思想认识,引导市民群众形成文明健康的生活和出行习惯。市住房城乡建设局制作了宣传短片在各媒体进行垃圾分类知识宣传,并委托第三

方机构在学校、住宅小区、广场开展宣传和培训,推广垃圾分类知识;公开向全社会征集我市垃圾分类宣传标识与口号,在中山市城市生活垃圾分类宣传启动仪式上对获奖者进行颁奖;目前正在办理生活垃圾强制分类宣传对外采购相关工作,进一步加大宣传教育力度。

(二)形成全社会齐抓共管的合力。推动市容和环境卫生管理进机关、进社区、进企业、进学校、进家庭,建立有奖举报工作机制,充分调动市民群众的积极性,形成“全市动员、全民参与”的良好局面。市城管执法局依托数字城管平台开发了“道路扬尘管理子系统”,初步建立起住房城乡建设(含环卫)、交通运输、交警、国土资源、公路、城管执法、工商、环保等部门协同作战、各司其职的沟通平台,构建扬尘污染防治的共管合力,在治理扬尘工作中取得一定成效。此外,市城管执法局坚持以问题为导向,贯彻开门立法、公众参与、实事求是的指导思想,多次进行系统内部和外地立法调研,结合本市实际,借鉴其他城市特别是珠三角周边城市的先进经验,并征求相关政府职能部门、企业单位意见,在充分听取各方面意见的基础上,经过多次修改完善,形成了《中山市城市市容和环境卫生管理条例(草案送审稿)》。目前,市法制部门正在审查草案,将尽快报送市人大常委会。

专此报告。

# 关于市人民政府对我市市容和环境卫生管理情况报告 审议意见研究处理情况报告的评估意见

中山市人大常委会环境与资源保护工作委员会

(2018年12月28日)

市第十五届人大常委会第十次会议听取和审议了市政府关于我市市容和环境卫生管理情况的报告，并提出审议意见交市政府研究处理。近期，市政府提交了研究处理情况报告，环资工委进行了评估，现将评估意见综合如下。

本工委认为，市人民政府对市人大常委会提出的审议意见高度重视，组织相关职能部门认真研究，采取多项措施进行整改，主要成效如下。

## 一、重点场所周边环境秩序整治工作有所加强

一是部门联合，整治无照流动经营和占道经营。主要整治主干道、旅游景点、繁华商圈、车站、医院、校园、市场等重点场所周边的无照流动经营行为和占道经营行为，重点查处利用机动车进行无照乱摆卖行为。二是加强共享单车的监管，审议通过《中山市关于规范发展共享单车的指导意见》，促进共享单车市场良性有序健康发展。

## 二、环卫基础设施建设力度有所加大

一是加快环卫基础设施建设。中心、北部基地扩容工程建设目前正按照省挂牌督办要求加

快推进，预计2019年投入使用；餐厨垃圾处理项目已重新进行选址等前期工作，现已完成项目实施方案；建筑垃圾处理项目已在开展项目选址等前期工作；将生活垃圾转运站用地纳入控规。二是总结试点工作经验，推进生活垃圾分类工作。推进生活垃圾前端分流分类体系建设，分类收集大件废弃物并进行资源化处理；分类收集光管、电池等有害垃圾；绿化垃圾实行分开运输并资源化处理。

## 三、市容环境卫生保洁能力有所提高

一是经常性开展市容环境卫生专项整治工作，对城区道路清扫保洁等级进行全面升级。二是严格落实“门前三包”制度，明确各单位的卫生责任区域。三是加快推进黑臭（未达标）水体治理，加大水质保护力度。四是加大财政投入，为环卫工作提供保障。五是针对季节性环境卫生特点，有重点地开展联合整治活动。

## 四、户外广告牌监督管理工作有举措

一是编制户外广告的设置规划及相关技术规范 and 标准，规范我市户外广告设施的设置，加强户外广告设施设置的管理。二是对新设置户外

广告牌的审批、管理统一标准，规范户外广告设施设置管理机制。三是加强对户外广告牌的监督管理工作，对全市破损、未设置广告内容、未经许可违法设置等影响市容环境的户外 T 型广告牌进行整改、查处，切实维护良好市容环境秩序。

#### 五、市容和环境卫生管理的宣传工作有成效

一是营造积极良好的舆论氛围。采取多种宣传形式，提高公民的环境卫生意识。二是形成全社会齐抓共管的合力。推动市容和环境卫生管理进机关、进社区、进企业、进学校、进家庭，建立有奖举报工作机制，充分调动市民群众的积极

性，形成“全市动员、全民参与”的良好局面。三是加快推动市容和环境卫生管理的立法工作，形成了《中山市城市市容和环境卫生管理条例（草案送审稿）》报送市人大常委会审议。

本工委同意市政府《关于市人大常委会对我市市容和环境卫生管理情况报告审议意见研究处理情况的报告》。建议市政府及其有关职能部门加大力度整治无照流动经营和占道经营行为，营造良好的市容环境；加快推进餐厨垃圾处理项目、建筑垃圾处理项目尽快落地；加强对户外广告牌的监督管理，切实维护良好市容环境秩序。

## 中山市人民政府关于市十五届人大常委会第十次会议对市政府档案管理工作情况报告 审议意见研处情况的报告

中山市人民政府

（2018 年 11 月 29 日）

市人大常委会：

根据《关于转送中山市第十五届人大常委会第十次会议对市人民政府关于档案管理工作情况报告审议意见的函》（中常办函〔2018〕99 号）要求，市政府高度重视，要求市档案局牵头，

市编委办、发展改革局、经济和信息化局等相关单位配合，认真研究，抓好落实。现将有关工作情况报告如下。

一、做好宣传引导，提高全社会对档案工作的认识

(一) 加大档案宣传力度, 切实提高社会档案法治意识。

近年来, 市政府采取多种措施, 加大宣传工作力度, 提升宣传效果, 进一步提升档案工作的社会知晓度和关注度, 扩大社会影响力, 为全市档案事业发展营造了良好的舆论环境。

一是严格按照《中山市档案“七五”法治宣传教育规划(2016-2020年)》部署, 大力推进档案法制建设, 提高档案依法管理水平。通过在宣传活动现场设置法制宣传展板、接受群众咨询、派发宣传资料等方式开展档案普法宣传, 增强全社会档案法治意识, 让越来越多的市民意识到档案对于社会和民众的重要价值。

二是组织开展市档案馆成立60周年系列宣传活动。2018年适逢市档案馆成立60周年, 市档案馆筹划开展了档案馆开放日、档案捐赠仪式、“档案守护者”人物专访、新老档案人座谈会、有奖主题征文、微信问答互动、制作纪念封等系列活动, 增强社会档案意识, 让档案及档案工作更贴近大众, 消除市民对档案工作的“神秘感”。

三是借助主流媒体及新媒体, 扩大宣传影响力。市档案局继续与中山广播电视台合作开办

《走进档案》栏目, 向听众介绍我市档案工作动态、法律法规、档案文化故事、利用案例等。10-11月, 市档案局先后通过中山广播电视台《热点面对面》《周五民生直播室》节目, 以“为党管档、为国守史、为民服务”为主题向广大市民宣传介绍档案和档案工作, 取得较大反响。发挥“中山档案方志”微博、微信等新媒体平台作用, 全方位、多层次、多渠道进行档案法律法规宣传。

(二) 强化队伍建设, 提升档案管理和服务水平。

近年来, 市档案局围绕加强作风建设、提高整体素质、增强服务意识和创新能力的要求, 有针对性地开展精准化的档案与地方志专题业务培训教育, 提高干部能力和水平。

一是创新档案培训方式方法, 提高档案人员业务素质。2016年起, 市档案局改变传统课堂教学模式, 开启档案人员网上岗位培训新模式, 并安排管理专员及时解答和解决参训人员有关问题, 确保培训质量。2016-2018年, 共有1993名学员顺利完成学习任务, 经考试合格后获得培训证书。同时, 结合档案工作的最新形势和标准规范举办各类档案业务专题培训, 近两年共举办专题培训班13个, 1400多人参加培训, 培训效果显著。针对新任档案员实操能力不足的问题, 市档案局于2018年6月建立见习制度, 计划通过设置见习场所以面授、实地练习与汇报演示相结合的方式, 全面提高新任档案员档案工作的基本技能和实操能力。目前见习场所有关设施设备已基本配置完备, 将于2019年1月起正式启用。

二是加强基层档案队伍保障, 落实人员编制。随着“市馆分馆”体制的推广, 全市已成立了23个镇区档案馆(挂市档案馆分馆牌子), 镇区“三定”方案明确了镇区档案馆镇属事业单位性质, 档案馆牌子挂在镇区宣传文体服务中心, 人员编制可在镇区宣传文体服务中心调剂解决, 改变了以往镇区档案工作没有正式机构和专职人员的状况。

(三) 加强档案信息深度开发利用, 提高公



共服务能力。

继续加大档案信息资源开发利用力度,巩固档案资源开发利用成果,讲好中山故事,打造中山历史地情文化宣传平台,切实发挥省级爱国主义教育基地和省中小学档案教育社会实践基地的作用,促进档案资源增值,提高公共服务能力,为增进城市软实力贡献力量。

一是积极组织档案展览、主题党日、团队日等活动。今年以来,市档案馆先后推出“记忆中山”固定主题展、“信仰的力量——中国共产党人的家国情怀档案展”、“粤港澳大湾区之中山与江门开发历史展”、“中山市地方志事业发展成果展”、“爱的奉献——慈善万人行藏品展”等多个展览。社会反响热烈,观展人数近2万人次,为群众了解中山历史文化及改革开放发展成就、增强社会档案意识,为社会各界开展党史党性教育、爱国主义教育、市情教育等提供档案资源服务,对弘扬社会主义核心价值观,以及宣传中山起到了重要作用。同时,认真挖掘馆藏,为在深圳举办的广东改革开放40周年成就展及市委宣传部主办的“庆祝改革开放40周年中山成就暨藏品展”提供档案资源;积极筹备“天下为公——孙中山档案图片展”,计划2019年开展。

二是提升档案部门区域合作的深度和广度。市档案局与江门市档案局合编出版《珠江西岸历史中的粤港澳大湾区——中山、江门开发图像简史》,与珠海、江门档案部门合作开发红色档案资源,编辑出版书籍《红色珠中江》(计划2019年出版),传承和弘扬中华优秀传统文化、红色革命文化、地域特色文化等,服务新时代社

会主义文化建设。

下一步,市档案局将坚持文化传承创新,充分利用中山市档案信息中心场地设施条件,积极引进各类文化展览及爱国主义教育实践活动,不断完善“两个基地”内容,加强规范化管理。积极探索市属各部门开展合作的途径和方式,利用档案地情信息资源,讲好中山故事,开展市情教育和爱党爱国爱乡爱社会主义教育等红色教育,将市档案信息中心打造成引导人们树立正确的历史观、民族观、国家观、文化观的重要平台,开展思想道德、廉政、文化建设的重要阵地。

## 二、统筹规划档案基础设施建设

市政府认真落实《中山市档案与地方志事业发展“十三五”规划》,加快推进档案基础设施建设。

### (一)镇区档案馆基础设施建设情况。

目前,镇区档案馆承担集中统一保管镇区机关各部门、各单位形成的各种载体和门类的档案资料(部分镇区还代管村、社区甚至学校的档案)等职能。7-8月,市档案局对镇区档案基础设施建设情况进行了调研摸底,各镇区馆库平均面积为303平方米,应收集归档的各类档案数量平均达6.8万卷(不含翠亨新区),平均排架长度超过1021米(详见附件1)。

对照《档案馆建设标准》(建标103-2008),目前我市镇区档案馆中,小榄镇档案馆已达到县级一类档案馆规模,古镇镇、三角镇、南区、南头镇档案馆已达到县级二类档案馆规模。

下一步,将着力推动各镇区参照县级三类档案馆以上的建设标准,结合自身实际,采用新建、公

建物业配套、旧物业改造等方式，在 2025 年前全面完善档案馆基础设施建设；参照省做法，推动将镇区档案馆建设纳入政府重点督办工作范围，确保镇区档案馆建设的效率和质量。

(二) 市直部门专业档案基础设施建设情况。

8 月中下旬，市档案局对各有关单位档案保管情况进行了现场调研，市公安局交警支队车管所、市人力资源社会保障局人力资源管理办公室、市土地房产产权档案馆、市司法局、市工商局等部门均存在业务档案数量多增速快、档案库容严重不足、库房建筑不规范等问题。在市档案馆及市公安局、市检察院、市中级人民法院、市第一人民医院、市第二人民医院、市城建档案馆等市档案信息中心进驻单位中，存在部分单位档案库房十分紧缺的情况，如市中级人民法院目前的档案库房使用率已达 80%，剩余库容仅能维持 1-2 年。

对此，市档案局将按照“方便档案保管利用、确保档案安全和节约财政资金投入”的原则，根据不同单位的实际情况采取不同措施逐步解决。一是对属于市档案馆接收范围的档案按照有关规定适时移交进馆，如市司法局下属各公证处的公证档案、市工商局的工商企业登记档案等。二是对不属于市档案馆进馆范围的档案，首先考虑在市档案信息中心已进驻单位中调剂使用闲置库房；其次从未来发展需要考虑，组织有关部门就新建档案保管场所及统筹使用问题进行研究，从根本上解决市直单位的档案保管问题。

### 三、推进档案信息化管理工作

(一) 强化档案信息化顶层设计，实现电子政务归档数据规范化和集中统一管理。

市信息化管理部门与档案部门密切配合，在智能馆库、数字档案馆、数字档案室等档案信息化建设方面取得了一定成果，并在档案信息化基础支撑、电子政务系统数据归档、电子档案数据共享利用等方面达成了合作共识。针对电子政务建设深度推进过程中存在电子文件收集归档难、文件真实性和原始性难以保证、传统档案管理和服务方式不适应电子档案管理、数字政府和大数据中心建设与档案属地管理产生冲突等问题，市政府将以“数字政府”、“智慧城市”建设为契机，积极推动各类电子政务系统通过市政数据交换中心与市档案接收系统对接，逐步建立健全我市电子政务系统数据归档、档案数据交换共享与安全存储管理机制。

(二) 加强电子文件归档监管和档案数据安全保障工作。

一是开发建设档案执法和业务监管系统，加强对立档单位档案工作在线监督指导工作。

二是优化完善档案工作年度评估制度。2017 年起，市政府对档案工作年度评估工作进行了改革创新，借助中山文档平台重点在线检查各单位档案数据的真实性、完整性、可用性和安全性，实现年度评估质量和效果双提升。2018 年，进一步优化评估程序，完善评估细则，加强电子文件归档督导检查，加快推动传统档案管理向现代档案管理转型升级。

三是出台《中山市数字档案室建设评价工作细则》。参照广东省档案局印发的《广东省数

字档案室建设评价工作细则》，结合我市实际，出台《中山市数字档案室建设评价工作细则》。按照统一标准、专家评价、结果确认的原则开展全市数字档案室建设，以促进各业务系统电子文件及时归档，形成电子文件管理长效机制，努力建设符合国家和信息化发展要求的数字档案室。

（三）通过局域网、政务网、公共网站，持续推进档案信息利用服务工作。

一是优化数字档案馆、中山文档平台、档案网站档案信息资源开发和利用服务功能。2018年，市档案局面向不同利用服务对象建立了三个平台，即：以“线上线下结合”为特点面向档案馆工作人员和来馆利用档案人员的馆内档案信息利用服务平台，可提供窗口查档、自助查档、触摸屏查阅、大屏幕展示、查档预约、展览预约等多种利用服务方式；以“资源共享”为重点面向市镇村三级政务网用户的中山文档利用服务平台，可提供在线查档、在线授权、资源推送、资源共享、资源发布等多种功能，督促指导各单位档案部门积极开展档案信息线上查阅利用、专题信息定向推送等服务，并把工作要求纳入档案工作年度评估评分细则，全力推动档案信息利用服务工作；面向社会公众的公共档案信息共享平台，可提供传统网页阅览、档案业务咨询、微信预约、微信推送、微博发布、手机网站等多种便民服务。

二是进一步开放档案鉴定，及时公布开放档案信息和可公开政务信息。截至2018年10月，市档案馆已发布政府信息公开19491件，鉴定开放馆藏档案2689件，其中1194件开放档案

已发布到“开放中山”平台，广大市民可以自行下载使用。开放档案和政府信息公开两个网站栏目的累计访问量已达355.03万次。

（四）加强档案信息安全保障，大力推进档案信息资源安全保护项目建设。

一是借助高校力量开展“中山市数字政府档案信息资源安全保障体系建设”项目调研。为全面提高我市档案信息服务决策、服务经济社会发展、服务人民群众的能力，2018年，市档案局与中国人民大学信息资源管理学院等高端智库合作开展“中山市数字政府档案信息资源安全保障体系建设”调研项目，对我市档案信息资源安全管理现状进行全面会诊，找出问题，提出解决思路。目前该项目已形成文献研究报告和调研报告，计划今年年底完成正式项目研究报告。下一步，将研究出台相关规范性文件，以保障档案利用服务工作安全、便捷、高效开展。

二是启动“中山市档案信息资源安全保护体系”项目建设。收集归档难、移交接收难、共享利用难一直是我市档案事业发展的难点问题，这些问题的共性是跨部门的责任分担和安全风险防控问题。对此，市档案局于2018年启动“中山市档案信息资源安全保护体系”项目建设。目前，该项目已进入采购阶段，计划2020年完成。该项目完成后，将在系统登录验证、档案活动宏观监管及档案数据接收、存储、备份等方面全面提升我市档案信息安全防护水平和档案服务水平。

专此报告。

附件：各镇区档案管理情况统计表

附件

## 各镇区档案管理情况统计表

镇区 档案情况	档案数量 (卷)	排架长度 (米)	现有馆库使用面积 (平方米)
小榄镇	252698	3790	585
古镇镇	188310	2825	950
三角镇	147412	2211	200
南区	142630	2139	360
南头镇	101433	1521	360
黄圃镇	76949	1154	300
火炬区	64790	972	100
东升镇	62418	936	220
港口镇	60024	900	86
沙溪镇	55726	836	765
板芙镇	48736	731	86
坦洲镇	46149	692	500
阜沙镇	44604	669	150
石岐区	43139	647	240
东区	42101	632	350
三乡镇	41820	627	360
民众镇	40526	608	292
神湾镇	35706	536	90
南朗镇	33656	505	48
大涌镇	32281	484	220
横栏镇	21397	321	25
东凤镇	18037	271	400
西区	17773	267	330
五桂山	14624	219	244
翠亨新区	397	6	32
平均值 (不含翠亨新区)	68039	1021	303

# 关于市政府落实市人大常委会对我市档案工作情况报告审议意见研究处理情况的评估意见

中山市人大常委会教科文卫外侨工作委员会

(2018年12月)

根据市人大常委会的工作要求,教科文卫外侨工委近期对市政府提交的《关于市十五届人大常委会第十次会议对市政府档案管理工作情况报告审议意见研处情况的报告》进行讨论,现将评估意见综合如下:

本工委认为,市政府对市人大常委会的审议意见高度重视,按照审议意见提出的意见要求,认真研究,采取有力措施,抓好落实,取得较为明显的成效。

一是提升档案管理和水平。按照《中山市档案“七五”法治建设宣传教育规划(2016—2020年)》部署,大力推进档案法制建设,提高档案依法管理水平。开展市档案馆成立60周年系列宣传活动,增强社会档案意识,让档案及档案工作更贴近大众。加强队伍建设,落实基层档案人员编制,全市成立23个镇区档案馆(挂市档案馆分馆牌子),镇区“三定”方案明确镇区档案馆镇属事业单位性质,档案馆牌子挂在镇区宣传文体服务中心,人员编制可在镇区宣传文体服务中心调剂解决,改变了以往镇区档案工作没有正式机构和专职人员的状况。加大档案信息资

源开发利用力度,促进档案资源增值,提高公共服务能力。

二是统筹规划档案基础设施建设。认真落实《中山市档案与地方事业发展“十三五”规划》,加快推进档案基础设施建设。将镇区档案馆建设纳入政府重点督办工作范围,加快推动各镇区参照县级三类档案馆以上的建设标准,在2025年前全面完善档案馆基础设施建设。规划市直部门专业档案基础设施建设,从未来发展需要考虑,组织有关部门就新建档案保管场所及统筹使用问题进行研究,从根本上解决市直单位的档案保管问题。

三是强化档案信息管理工作。强化档案信息化顶层设计,以“数字政府”、“智慧城市”建设为契机,积极推进各类电子政务系统通过市政务数据交换中心与市档案接收系统对接,逐步建立健全我市电子政务系统数据归档、档案数据交换共享与安全存储管理机制。加强电子文件归档监管和档案数据安全保障工作。通过局域网、政务网、公共网站,持续推进档案信息利用服务工作。加强档案信息安全保障,大力推进档案信息资源安

全保护项目建设。

本工委同意市政府《关于市人大常委会对我市档案管理工作情况报告审议意见研究处理情

况的报告》，建议市政府继续强化档案工作，加强档案管理工作的现代化和信息化建设，提升档案公共服务能力，为增进城市软实力贡献力量。

## 中山市人民政府关于市人大常委会检查《中华人民共和国森林法》及《中华人民共和国森林法实施条例》实施情况报告审议意见研处情况的报告

中山市人民政府

(2018年12月12日)

市人大常委会：

根据《关于转送中山市人大常委会检查〈中华人民共和国森林法〉及〈中华人民共和国森林法实施条例〉实施情况报告审议意见的函》（中常办函〔2018〕96号）要求，市政府高度重视，要求市林业局牵头，市相关职能部门和各镇区共同配合，认真研究，制定方案计划并抓好工作落实。现将有关工作情况报告如下。

### 一、加大宣传力度，增强全社会森林保护意识

（一）牢固树立重要发展理念，加大“一法一例”宣传力度。

以市委常委会听取森林资源管护专题汇报

为契机，结合《中山市党政领导干部生态环境损害责任追究实施细则》，开展“一法一例”学法普法专项活动。市政府主要领导、分管领导带头学法，在市政府常务会议、全市大会上多次强调森林资源重要性，要求严守绿色发展底线，以“红线”对辖内林地、森林、湿地、物种资源实施刚性保护，实施最为严格的保护制度和更高的监管要求。以五桂山为试点，正式探索领导干部自然资源资产核算与离任审计改革，明确各镇区党政主官生态管护职责。市林业部门多次举办市直职能部门、各镇区分管领导、一线护林员林业法律法规专题培训，向“关键少数”人员派发《林业法律法规汇编》作为案头工具书，切实强化对管理

人员的培训。火炬开发区、五桂山、三乡、南朗、大涌、交通发展集团等镇区和单位也积极组织形式多样的干部学法活动。

(二)营造全民关注生态、保护爱护森林资源的浓厚氛围。

加强对山边林缘重点区域人员的宣传,开展“推动依法治林 护航生态文明”主题宣传活动进镇区、进企业、进社区,以案说法,派发宣传单张,宣讲具体案列,解答群众关注的森林法相关问题,将林业管理的触角真正延伸到全市林区的每一个角落。让广大群众认识林地违法后果,自觉提高林地保护意识,增强依法用林用地观念。此外,结合创森工作,传统媒体与数字媒体结合,“线上”与“线下”互动,在南方日报、中山日报、中山广播电视台等 10 多家媒体,微信朋友圈、中山网、腾讯新闻客户端等 20 多个网络媒体,以及公交站台、工程项目围蔽等 20 多种户外平台,广泛开展森林保护宣传。举办观鸟比赛、自然课堂、徒步活动、清洁山野等形式多样的主题生态活动近百场。率先启动国家森林城市生态标识建设,积极融入“互联网+”,打造公园绿地导引系统、义务植树认种认养认捐导引系统、古树名木导引系统,扩展生态文化教育平台,营造植绿、爱绿、护绿的浓厚社会氛围。

## 二、加快森林资源培育

(一)提升森林资源总量和质量,丰富优质绿色生态产品,强化核心区域森林培育。

一是在五桂山生态保护区、长江库区水源林市级自然保护区的基础上启动香山自然保护区(拟建设国家级自然保护区)、中山国家森林公

园建设,并纳入生态红线实施刚性保护。三个国字号金字招牌稳步推进,广东中山翠亨国家湿地公园预计 2019 年上半年完成一期建设并对外开放;广东中山国家森林公园获批建设,已完成总体规划编制并报省林业主管部门审核;广东中山香山自然保护区已完成省级自然保护区申报,并完善了申报材料,待省政府审核批准。

二是结合中山自然资源特点,兼顾各镇区城乡绿化水平的均衡性,以打造三个国字号金字招牌、森林精准提质增效、滨水绿色廊道建设等重点生态工程为抓手,切实推动国家森林城市建设。实施森林质量精准提升工程,完成 11832 亩林相改造、18367 亩森林抚育,推进 145.8 亩废弃石场复绿。打造多层次、多效益滨水绿廊,完善提升市内省管河道、河流河涌 152.23 公里河岸绿化。此外,创新举措,将 5.7 万亩湿地划入保护小区范围,与湿地红线划定、湿地公园建设等专项工作协同推进,对湿地生态系统全方位的保护。

三是结合组团发展战略,构建以森林公园、湿地公园、城市公园、体育公园、儿童公园、街头公园等为构成的多类型、多层次公园体系。开展创建国家森林城市工作以来,新建改造森林公园 10 个、湿地公园 11 个、城市公园 16 个、体育公园 3 个,277 个村居基本实现细胞公园、口袋公园全覆盖。

四是大力实施三年绿化美化,改造提升市内重要绿地节点景观。投入近亿元实施国省道路绿化、中山路人行天桥等 32 个绿化美化提升市级重点项目,完成翠亨翠湖湿地公园、小榄菊花文

化湿地公园、东风莺哥咀湿地公园、三乡小琅环森林公园等 150 多个绿化美化提升镇级重点项目，累计种植凤凰木等 5 个主题开花树种 20 多万株，打造了一批成林、成带、成片、成规模的城市绿化景观新亮点。

五是推进废旧石场复绿工作。今年，市国土资源局组织编制《中山市矿山地质环境保护与治理规划(2018—2025)》，并已顺利通过专家评审。经过全面摸查，目前全市尚有 160 个废旧采石场尚未完全复绿。近期(2018-2020 年)优先将已废弃及政策性关闭的 98 个矿山纳入治理对象，治理斜面面积 138.9 公顷，投入资金约 22.5 亿元；远期(2021-2025 年)对其余 62 个废弃采石场开展恢复治理工作，治理斜面面积 103.8 公顷，投入资金约 2.96 亿元。但在推进复绿工作中也遇到一些困难和问题，如资金缺口大、复绿难度高、石场所在地群众工作难做等，一定程度上影响了工作进度。下一步，我们将从以下几个方面着手，加快推进复绿工作：一是加强统筹，整合国土资源、林业、公安、住房城乡建设等各方力量，共同推进石场复绿工作；二是分清轻重缓急，优先加快城区主干道可视范围内和广珠西线高速沿线废旧石场的复绿进度；三是科学施策，寻求社会手段和新技术支持，对全市废旧石场分门别类，在利用传统工程方法整治的基础上，积极寻求社会环保公益组织帮助，探寻成本低、见效快的新技术；四是保质保量保安全，严格按照复绿方案要求施工，严格按照操作流程作业，确保工程质量、复绿效果和施工安全。

在 2017 年南朗、板芙、古镇、南头等 4 个

镇区获得首批“广东省森林小镇”称号的基础上，2018 年，横栏、小榄、东风、坦洲、沙溪等 5 个镇区亦获此殊荣，目前我市共有 9 个广东省森林小镇，数量全省最多，全域森林小镇的生态品牌效应进一步扩大。2018 年 10 月 15 日，我市荣获森林生态建设领域含金量最高的荣誉——“国家森林城市”称号。

(二) 坚持保护优先、慎重开发原则，加大政策扶持力度。

以“全域生态公益林”为目标，将全市绝大多数的林地纳入省、市两级生态公益林，大幅度提升补偿标准。市政府出台《关于进一步完善生态补偿工作机制的实施意见》(中府〔2018〕1 号)，明确 2018 年生态公益林补偿标准为 127 元/亩，并建立逐年递增机制；同时，对纳入省级以上森林公园、自然保护区的林地进行资源特殊性补偿，在现行补偿标准的基础上，再给予每亩 50 元的额外补偿，在评估周期内按 2 元每亩的标准逐年递增。为生态服务付费的观念和做法极大地调动了群众参与生态保护的积极性。此外，在规划交通道路及其他公共设施建设时，通过科学、严谨的论证，严格遵守不占或少占林地以及少砍伐林木的原则，尽最大的努力减少对林业生态环境的影响。

### 三、加强森林资源保护管理

(一) 明确职责，形成合力。

为保护和发展森林资源，巩固造林绿化成果，明确行政主官负责制，市政府与镇区、镇区与村主官签订森林资源保护和发展目标责任书。明确镇政府主要负责人为本辖区森林资源保护



管理第一责任人,分管负责人为主要责任人;村组干部为村组森林资源保护管护责任人;林农按照“谁经营、谁管理”落实林业管护责任,努力形成上下协调、齐抓共管的工作局面。充分发挥专职护林员、森林专业消防人员、森林公安民警的职能作用,以及从事林业、餐饮、新闻媒体等行业的人大代表和政协委员、社会组织、护林志愿服务组织的各自作用,率先实施网格化管理措施,编织护林员管护网络、警务合作网络、社会监督网络等3张网络,把责任落实到人、到山头、到地块,连续十多年实现“0”重大火灾,林业有害生物防治工作始终走在全省前列。

(二)加强规划管控,严格执行占用林地审批管理制度。

一是自2005年以来,我市陆续编制完成《中山市五桂山生态保护规划》、《中山市城市生态控制线划定规划》、《中山市城市绿地系统规划》、《中山市中心城区景观通廊规划》、《古香林(金钟湖)风景名胜区概念规划》等多项涉及生态保护的空间规划。在城市总体规划、控制性详细规划、专项规划等各项规划的编制或审查工作中,秉承生态理念、优化城市空间结构和布局,严控城市建设无序蔓延,保护包括森林、湿地等在内的自然生态环境不被侵蚀,从而保障城市生态安全。

二是市政府专题召开基础设施用地会议,要求提前谋划,严格用地手续,明确对今后拟动工建设项目,如没有办理用地手续的,一律不准开工建设。林业、国土资源、发展改革、城乡规划、环保等部门实时沟通协调,在工程项目立项前林

业部门提前介入,调查摸底,全面掌握征占用林地的动态,防止滥征乱占林地案件的发生,把林地前置审核工作落到实处,严守全市43万亩林地红线。

(三)加强资源统筹和未开发用地利用,做好本土树种推广保护。

一是市镇两级财政每年投入2000多万元资金开展林业有害生物防治、森林防火等森林资源安全防控工作;每年投入2亿多元高标准、高质量地开展绿化管养,优化整体绿化景观效果和质量。在市级统筹分配中,优先倾斜南朗、五桂山等有林地镇区,强化生态保护业务指导。

二是研究制定未开发用地绿化方案,启动“两违”整治、“三旧”改造、闲置地绿化等专项工作,采用街心公园、口袋公园、休闲步径、绿道、主题林等城市森林增量模式,成功打造永春滨江公园、齐乐路街头公园、祈安苑侧街头公园等17个公园绿地示范项目,2018年新增绿地13万多平方米。

三是在园林绿化建设中高度重视乡土植物的培育和应用,优先使用凤凰木、木棉、樟树、秋枫、榕树、铁冬青、芒果、麻楝等乡土树种,把乡土苗木作为园林绿化的首选,保持了较高的生物多样性,同时科学搭配开花乔灌木与色叶植物,采取乔灌草立体种植的方式,形成特色绿化美化效果。根据创森外业调查数据显示,乡土树种使用率达91.68%。

(四)多措并举,提高森林防火综合能力。

一是牢固树立森林防火安全意识,始终围绕预防和扑救两大任务,强化组织领导,夯实防火

责任，落实行政主管负责制。

二是加强森林火灾应急处置，建设森林防火视频监测系统，分布在主要林区出入口，做到准备充分、反应迅速、处置有序、安全高效，严防森林火灾发生。

三是加强森林防火基础设施设备建设，维修生物防火林带 180 多公里，完成全市 200 台巡护摩托车换装审批（各镇区按指标各自采购）。

四是加强森林防火队伍锻炼，专业森林消防大队从 20 人增编至 35 人，进一步壮大队伍规模，严格执行军事化管理，实行 24 小时值班制度，在市内市外数次山火扑救中“主力军”作用凸显。

通过严格落实森林防火责任制、强化野外用火管理、彻底排查隐患、加强宣传发动、充实防火物资储备等多项措施，扎实开展森林防火工作，2018 年无重大森林火灾发生。

#### 四、强化森林执法体系建设

##### （一）完善森林资源保护制度。

2018 年，市委市政府先后印发了《中山市党政领导干部生态环境损害责任追究实施细则》、《关于禁止猎捕陆生野生动物的通告》、《关于划定森林防火区森林高火险区和规定森林特别防护期森林高火险期的通告》、《关于公布中山市古树名木名录的通告》等文件，市有关职能部门陆续启动《中山市城乡绿化管理条例》、生态公益林相关管理办法制定等工作，从法律角度进一步完善生态管护制度，建立健全森林管理体系。

##### （二）加强林业行政执法队伍建设。

一是从利于林业执法工作角度，按规范化建

设要求积极研究解决执法机构、编制、场所等问题，并根据中央和省委关于深化党和国家机构改革的部署要求，结合机构改革进一步完善推进。

二是市林业局出台了《关于进一步规范林业行政执法的工作意见（试行）》，规范案件从受理到办结流程，进一步明确职责，强化内部考核。

##### （三）加大对涉林违法犯罪的打击力度。

依托市公安局技侦、网监部门技术力量，密切联系周边地市森林公安、国土管理等相关部 门，对破坏森林、野生动物资源的违法犯罪行为形成一张紧密的“情报网”“协查网”“打击网”。先后开展了扫黑除恶专项斗争、“春雷 2018”、“绿剑 2018”、“2018 红线行动”、“查处野外违规用火严惩火灾肇事者专项行动”、“禁毒 2018 两打两控”、“打击整治枪支爆炸违法犯罪”、“危爆物品安全隐患排查治理”等专项行动，重点查处贩卖野生动植物、违法违规占用林地、破坏森林资源以及危害林区安全等各类涉林违法犯罪行为。至 2018 年 10 月底，共立案 33 宗，其中林业行政案件立案 28 宗，结案 18 宗；受理刑事案件 15 宗，立案 5 宗。移送审查起诉案件 5 宗，刑事拘留 1 人，逮捕 1 人，移送审查起诉 8 人，切实维护了我市森林资源与林区社会安全。

##### （四）强化损害生态环境问责工作。

一是根据市人大“一法一例”专项检查要求，结合国家、省关于森林督查、自然保护地大检查、林地违法图斑督查等专项行动部署，进一步加大对非法占用林地行为的外业核查、情况判断、案件移交、立案查处、督促整改等工作力度。

二是严格执行责任追究制，深入审查林地管

理机制及工作落实情况,对由于履行主体责任不力,保护管理不到位,整改工作不及时,造成森林资源破坏后果严重的,绝不姑息,启动生态环境问责机制,追究相关行政人员的责任。在查处2017年底国家林业局驻广州专员办移交林地管理督办案件中,共立案并结案16宗,其中刑事立案4宗,行政案件12宗;需整改(复绿或补

办林地手续)林地面积1273.32亩,其中已完成整改复绿464.71亩,依法补办林地使用手续面积752.21亩,整改总体进度为95.57%;20名相关行政责任人受到问责,切实维护了“一法一例”的刚性约束。

专此报告。

## 关于市政府落实市人大常委会检查《中华人民共和国森林法》和《中华人民共和国森林法实施条例》实施情况审议意见研究处理情况报告的评估意见

中山市人大常委会农村农业工作委员会

(2018年12月17日)

2018年5月28日,市十五届人大常委会第十次会议听取和审议了市人大常委会执法检查组关于我市贯彻实施《中华人民共和国森林法》和《中华人民共和国森林法实施条例》(下称“一法一例”)情况的报告,并提出了审议意见交市政府研究处理。近期,市政府向常委会提交了研究处理情况的报告,农村工委对该报告进行评估,现将评估意见报告如下:

本工委认为,市政府对市人大常委会的审议

意见高度重视,组织有关部门认真研究,采取多项措施加以整改,努力促进“一法一例”在我市的有效实施。

### 一、加大宣传力度,增强全社会森林保护意识

一是牢固树立重要发展理念,加大“一法一例”宣传力度。市政府主要领导、分管领导带头学法,在市政府常务会议、全市大会上多次强调森林资源重要性,实施最为严格的保护制度和更

高的监管要求。以五桂山为试点,探索领导干部自然资源资产核算与离任审计改革,明确各镇区党政主官生态管护职责。二是营造全民关注生态、保护爱护森林资源的浓厚气氛。

加强对山边林缘重点区域人员的宣传,解答群众关注的森林法相关问题,将林业管理的触角真正延伸到全市林区的每一个角落,让广大群众认识林地违法后果,增强依法用林用地观念。启动国家森林城市生态标识建设,积极融入“互联网+”,营造植绿、爱绿、护绿的浓厚社会氛围。

## 二、加快森林资源培育

一是提升森林资源总量和质量,丰富优质绿色生态产品,强化核心区域森林培育。在五桂山生态保护区、长江库区水源林市级自然保护区的基础上启动香山自然保护区(拟建设国家级自然保护区)、中山国家森林公园建设,并纳入生态红线实施刚性保护。以打造三个国字号金字招牌、森林精准提质增效、滨水绿色廊道建设等重点生态工程为抓手,切实推动国家森林城市建设。结合组团发展战略,构建以森林公园、湿地公园、城市公园、体育公园、儿童公园、街头公园等为构成的多类型、多层次公园体系。大力实施三年绿化美化,改造提升市内重要绿地节点景观。推进废旧石场复绿工作。近期优先将已废弃及政策性关闭的 98 个矿山纳入治理对象,治理斜面面积 138.9 公顷,投入资金约 22.5 亿元;远期对其余 62 个废弃采石场开展恢复治理工作,治理斜面面积 103.8 公顷,投入资金约 2.96 亿元。严格按照复绿方案要求施工,确保工程质量、复绿效果和施工安全。2018 年 10 月 15 日,我市

荣获“国家森林城市”称号。目前已有南朗、板芙、古镇、南头、横栏、小榄、东风、坦洲和沙溪等 9 个镇获“广东省森林小镇”称号。

二是坚持保护优先、慎重开发原则,加大政策扶持力度。以“全域生态公益林”为目标,将全市绝大多数的林地纳入省、市两级生态公益林,大幅度提升补偿标准。

## 三、加强森林资源保护管理

一是明确职责,形成合力。市政府与各镇区签订森林资源保护和发展目标责任书,明确镇政府主要负责人为本辖区森林资源保护管理第一责任人。充分发挥专职护林员、森林专业消防人员、森林公安民警的职能作用,把责任落实到人、到山头、到地块。

二是加强规划管控,严格执行占用林地审批管理制度。在城市总体规划、控制性详细规划、专项规划等各项规划的编制或审查工作中,严控城市建设无序蔓延,保障城市生态安全。严格用地手续,严守全市 43 万亩林地红线。

三是加强资源统筹和未开发用地利用,做好本土树种推广保护。在市级统筹分配中,优先倾斜南朗、五桂山等有林地镇区,强化生态保护业务指导。研究制定未开发用地绿化方案,启动“两违”整治、“三旧”改造、闲置地绿化等专项工作。在园林绿化建设中高度重视乡土植物的培育和应用,优先使用凤凰木、木棉、樟树等乡土树种,乡土树种使用率达 91.68%。

四是多措并举,提高森林防火综合能力。强化组织领导,夯实防火责任,落实行政主管负责制。加强森林火灾应急处置,建设森林防火视频

监测系统,严防森林火灾发生。加强森林防火基础设施设备建设,维修生物防火林带 180 多公里,完成全市 200 台巡护摩托车换装审批。加强森林防火队伍锻炼,专业森林消防大队从 20 人增编至 35 人。

#### 四、强化森林执法体系建设

一是完善森林资源保护制度。印发了《中山市党政领导干部生态环境损害责任追究实施细则》等文件,市有关职能部门陆续启动《中山市城乡绿化管理条例》、生态公益林相关管理办法制定等工作。

二是加强林业行政执法队伍建设。从利于林业执法工作角度,按规范化建设要求积极研究解决执法机构、编制、场所等问题。出台《关于进一步规范林业行政执法的工作意见(试行)》,规范案件从受理到办结流程,进一步明确职责,强化内部考核。

三是加大对涉林违法犯罪的打击力度。对破坏森林、野生动物资源的违法犯罪行为形成一张紧密的“情报网”“协查网”“打击网”,切实维护了我市森林资源与林区社会安全。

四是强化损害生态环境问责工作。进一步加大对非法占用林地行为的打击力度。启动生态环境问责机制,深入审查林地管理机制及工作落实情况,追究相关行政人员的责任。

本工委同意市政府提交的关于落实市人大常委会检查《中华人民共和国森林法》和《中华人民共和国森林法实施条例》实施情况审议意见研究处理情况报告。建议市政府按照“一法一例”的有关要求,依法加强森林资源保护管理,加快推进国家级自然保护区、中山国家森林公园、翠亨国家湿地公园建设,加快推进废弃旧石场复绿工作,推动绿化美化中山大行动,为建设美丽中山作出积极贡献!